



TESIS DOCTORAL

Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas: La necesidad de un enfoque comprensivo para la efectiva protección de los derechos humanos

Autor:

Mario Germán Sánchez González

Director:

Profesor Dr. D. Ignacio Campoy Cervera

**DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL, ECLESIAÍSTICO Y
FILOSOFÍA DEL DERECHO / INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS
BARTOLOMÉ DE LAS CASAS**

Getafe, diciembre de 2015

TESIS DOCTORAL

SISTEMA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE LAS DROGAS: LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE COMPRENSIVO PARA LA EFECTIVA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Autor: *Mario Germán Sánchez González*

Director: **Profesor Dr. D. Ignacio Campoy Cervera**

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Secretario: (Nombre y apellidos)

Calificación:

Getafe, de de

Memoria elaborada por el Licenciado D. Mario Germán Sánchez González, bajo la dirección del Profesor Dr. D. Ignacio Campoy Cervera, depositada en el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, en diciembre de 2015, para la colación del grado de Doctor en Derecho.

TESIS DOCTORAL

Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas: La necesidad de un enfoque comprensivo para la efectiva protección de los derechos humanos

Mario Germán Sánchez González

A Gema

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Carlos III de Madrid y al Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” por aceptar mi candidatura de ingreso al doctorado, permitiéndome, con ello, enriquecer mis conocimientos y las esferas de mi vida personal y profesional.

A los docentes del Programa de Maestría y Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, por compartir sus conocimientos y forjar una ruta para un entendimiento real de los derechos humanos, recabando en sus bases filosóficas, políticas y jurídicas. Sin lugar a duda vuestras aportaciones han sido determinantes para mis consecuciones vitales y su proyección en todas las esferas de mi vida.

A mi director de tesis, Profesor Dr. D. Ignacio Campoy Cervera, quien además ha sido mi tutor desde mi primer año en la Universidad Carlos III de Madrid y ha guiado y acompañado mi proceso de crecimiento académico y personal. Este proyecto no habría sido posible sin su entendimiento, constante apoyo, confianza y soporte durante la investigación. Gracias por estar siempre dispuesto a escuchar mis preocupaciones académicas, por elementales o complejas que estas pudieran resultar, y comprender las diversas circunstancias que rodearon mi estancia en la Universidad. A mi mentor, mi profundo respeto, la mayor de mis gratitudes y mi eterno cariño.

Al Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas –COPOLAD–, financiado por la Unión Europea, y a su directora D^a Teresa Salvador Llivina, en cuyo escenario tuve la oportunidad de vivenciar una nueva perspectiva para el abordaje de los problemas

relacionados con las drogas. Gran parte de esta investigación se debe a mi aprendizaje y ejercicio en el marco de dicho Programa. Gracias Teresa por tu confianza, apoyo y por los conocimientos compartidos.

A los colegas de los países pertenecientes a instituciones oficiales, organizaciones internacionales y civiles, con quienes tuve la oportunidad de debatir muchas de las ideas plasmadas en esta tesis a través de las 24 reuniones técnicas efectuadas en 18 misiones de trabajo en Europa, América Latina y el Caribe durante mi desempeño en el Programa COPOLAD. Nuestros debates y vuestras aportaciones han sido cruciales para enriquecer mi pensamiento e investigación.

A mi esposa, Gema, por su paciencia, comprensión y ayuda invaluable, inestimable e insuperable. Gracias por tu amor y apoyo, por creer en que era posible esta meta e impulsarme a alcanzarla. Para ti todo mi amor.

A mis hijos, Gabriela y Mario, por traer a todos mis días sus sonrisas y la alegría que algunas veces pareció difuminarse entre el mar de información, las largas horas en el ordenador y mis preocupaciones investigativas y vitales. Gracias por permitirme disfrutar de vuestra inocencia, ternura y amor durante mis horas de descanso.

A mis padres, que un día me vieron partir del país en busca de una meta académica, siempre deseosos de que lograra alcanzarla y celebrar así mi regreso. Aunque lo segundo no llegó nunca a suceder, un tanto por azares del destino y otro mucho por el maravilloso ejercicio de la libertad moral, siempre estuvo presente su apoyo y fe en mi empresa. Gracias por comprenderlo todo, ahora que soy padre entiendo lo difícil que pudo resultaros algunas de mis determinaciones.

A mis suegros, por acudir en mi auxilio cuando el trabajo y plazo investigativo apremiaban. Gracias por vuestra comprensión, paciencia y colaboración.

Finalmente, a aquellas personas que en el pasado alentaron mi inquietud por los estudios doctorales y contribuyeron significativamente a emprender esta aventura que ha traído grandes satisfacciones a mi vida personal, académica y profesional. Para ellas mi eterna gratitud, más allá de la distancia y del tiempo.

CONTENIDO

ILUSTRACIONES	23
ABREVIATURAS	28
INTRODUCCIÓN GENERAL	36
A. CONTEXTO DE TRABAJO Y RELEVANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.....	37
B. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN ABORDADA, OBJETO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA	45
C. CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN.....	48
CAPÍTULO I	53
EL SISTEMA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DROGAS.....	54
1.1. INTRODUCCIÓN	54
1.2. INSTRUMENTOS PARA UNA NUEVA ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE LAS DROGAS	60
1.3. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LAS DROGAS	71
1.3.1. La limitación del uso de drogas	72
1.3.2. Las listas de sustancias controladas	79

1.3.3.	Drogas: cálculo, licencias y registro	84
1.3.3.1.	El sistema de previsiones de las necesidades médicas y científicas	85
1.3.3.2.	Licencias, autorizaciones y registro	89
1.3.4.	La obligación de adoptar medidas internas –legislativas y administrativas–, y de sancionar delitos	91
1.4.	LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y SU ROL EN EL CONTROL DE LAS DROGAS	98
1.4.1.	La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas	100
1.4.2.	La Comisión de Estupefacientes	103
1.4.3.	La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes	104
1.4.4.	La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito .	107
1.4.5.	La Organización Mundial de la Salud	109
1.4.6.	Otras organizaciones involucradas en el control internacional de las drogas.....	110
1.5.	CONCLUSIONES	113
CAPÍTULO II	117
LA FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS DROGAS EN EL MARCO DE UN NUEVO ORDEN MUNDIAL	118
2.1.	INTRODUCCIÓN	118
2.2.	UN NUEVO MARCO PARA LA ACCIÓN INTERNACIONAL	124
2.2.1.	Presupuestos básicos del Sistema de las Naciones Unidas	127

2.2.2.	Los propósitos del Sistema de las Naciones Unidas	129
2.2.2.1.	Mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.....	130
2.2.2.2.	El fomento de las relaciones de amistad	132
2.2.2.3.	La cooperación internacional y los derechos humanos.....	134
2.2.2.4.	La armonización de los esfuerzos internacionales	136
2.2.3.	Los principios del consenso internacional	138
2.2.3.1.	Principios generales del derecho internacional	140
2.2.3.1.1.	La igualdad soberana de los Estados	141
2.2.3.1.2.	La no intervención en los asuntos internos de los Estados	145
2.2.3.1.3.	Buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas	147
2.2.3.1.4.	La prohibición del uso de la fuerza y el deber de arreglo pacífico de las controversias.....	150
2.2.3.2.	Principios de actuación de la Organización de las Naciones Unidas	154
2.2.3.2.1.	Libre determinación de los pueblos.....	155
2.2.3.2.2.	El deber de ayuda a la acción de la Organización de las Naciones Unidas	157
2.2.3.3.	Principios de relación jerárquica en el Sistema de las Naciones Unidas	158
2.2.3.3.1.	Universalidad de la paz y la seguridad internacionales .	158

2.2.3.3.2. Supremacía jurídica de la Carta de las Naciones Unidas	161
2.2.4. La importancia de la parte sustantiva de la Carta de la ONU y su relación con el sistema de normas de las Naciones Unidas	164
2.3. CONCLUSIONES	172
CAPÍTULO III	177
EL IMPACTO DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE LAS DROGAS EN LOS DERECHOS HUMANOS Y OTROS FUNDAMENTOS DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS	178
3.1. INTRODUCCIÓN	178
3.2. POLÍTICAS SOBRE DROGAS Y DERECHOS HUMANOS: EL DESENCUENTRO DE DOS CAMINOS	185
3.2.1. El Sistema Internacional de Fiscalización y los factores del desencuentro con los derechos humanos	189
3.2.1.1. La carencia de un enfoque antropocéntrico	190
3.2.1.2. La categorización unívoca del consumo	192
3.2.1.3. La criminalización de los fenómenos asociados a las drogas	204
3.2.1.4. Otras circunstancias que inciden en el desencuentro	214
3.2.1.4.1. Criminalización del consumo de drogas.....	214
3.2.1.4.2. Prácticas policiales de detención	215
3.2.1.4.3. Proporcionalidad de las sentencias en casos por drogas	216
3.2.1.4.4. El colapso de la estructura penal y carcelaria	217

3.2.1.4.5. Carencias en los sistemas de atención sociosanitaria a los usuarios de drogas	219
3.2.1.4.6. La militarización de las políticas sobre drogas	220
3.2.1.4.7. La erradicación forzosa de los cultivos de drogas	221
3.2.2. El Sistema Internacional de los Derechos Humanos, el sendero olvidado de la fiscalización.....	222
3.3. LA POLÍTICA MUNDIAL SOBRE DROGAS Y SUS EFECTOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS	234
3.3.1. Asumiendo desde el Sistema de las Naciones Unidas la carencia de un enfoque basado en derechos.....	235
3.3.2. Las violaciones a la Carta Internacional de Derechos Humanos derivadas de la aplicación de la política mundial sobre drogas	246
3.3.2.1. El derecho a la vida en un entorno represivo	248
3.3.2.1.1. Principales factores de violación del derecho a la vida..	254
3.3.2.2. El derecho a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes en la guerra contra las drogas.....	259
3.3.2.2.1. Principales factores de violación del derecho a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes	261
3.3.2.3. El derecho a la libertad y seguridad personales frente a un sistema de detenciones generalizadas	266
3.3.2.3.1. Principales factores de violación del derecho a la libertad y la seguridad personales	268

3.3.2.4.	El derecho a la salud en el abordaje de los problemas relacionados con drogas	275
3.3.2.4.1.	El desconocimiento de la obligación de respetar el derecho a la salud	278
3.3.2.4.2.	El desconocimiento de la obligación de proteger el derecho a la salud.....	279
3.3.2.4.3.	El desconocimiento de la obligación de cumplir el derecho a la salud	282
3.3.2.5.	Otros derechos humanos vulnerados con la aplicación de las política mundial sobre drogas.....	284
3.4.	POLÍTICAS SOBRE DROGAS: ACCIONES LOCALES, EFECTOS MUNDIALES.....	288
3.5.	CONCLUSIONES	296
CAPÍTULO IV	301
ELEMENTOS DISCURSIVOS PARA UN ABORDAJE COMPRENSIVO DE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS DROGAS	302
4.1.	INTRODUCCIÓN	302
4.2.	EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS COMO ELEMENTO ESTRUCTURANTE DE UNA POLÍTICA PÚBLICA COMPRENSIVA EN MATERIA DE DROGAS	309
4.2.1.	Los contenidos del enfoque basado en derechos humanos susceptibles de ser adoptados en la construcción de una política mundial sobre drogas	310
4.2.1.1.	Los atributos fundamentales del enfoque basado en derechos	312

4.2.1.2.	Propuesta de contenidos materiales y metodológicos para un enfoque basado en derechos en la política mundial sobre drogas	313
4.2.1.2.1.	El Enfoque Basado en Derechos y el ámbito de los derechos	314
4.2.1.2.2.	El Enfoque Basado en Derechos y el ámbito de las obligaciones	316
4.2.1.2.3.	El enfoque basado en derechos y el ámbito de los principios	317
4.2.2.	Las ventajas de la aplicación de un enfoque basado en derechos y su reflejo en las políticas sobre drogas	322
4.2.2.1.	La realización de los derechos	323
4.2.2.2.	La incorporación de un planteamiento comprensivo	323
4.2.2.3.	El fortalecimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos	324
4.2.2.4.	La inclusión en la formulación de las políticas públicas	325
4.2.2.5.	La transparencia de las acciones y sus resultados	325
4.2.2.6.	Monitoreo de los resultados	326
4.2.2.7.	La sostenibilidad de los logros	326
4.2.3.	La necesidad de elementos complementarios para la configuración de una política comprensiva en materia de drogas	327
4.3	LA FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICO JURÍDICA COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DE UNA POLÍTICA COMPRENSIVA EN MATERIA DE DROGAS	330

4.3.1. Razones de dignidad, autonomía y libertad como base transversal de una política comprensiva	331
4.3.1.1. La dignidad en la fundamentación de los derechos humanos y de las políticas públicas basadas en éstos: ¿Dignidad humana o vida humana digna?	332
4.3.1.2. El respeto por una visión integral de la vida como marco esencial de las políticas comprensivas: Un refuerzo a la dignidad, la libertad y autonomía individual	341
4.3.1.3. El respeto por la autonomía individual como un límite a la intervención arbitraria en las políticas comprensivas	349
4.4. PERSPECTIVAS NECESARIAS PARA EL EQUILIBRIO DE UNA POLÍTICA SOBRE DROGAS DE CARÁCTER COMPRENSIVO.....	359
4.4.1. La perspectiva global de derechos humanos	362
4.4.2. La perspectiva de salud pública en el abordaje de los problemas relacionados con las drogas	363
4.4.2.1. Acercamiento a la conceptualización de la perspectiva de Salud Pública.....	365
4.4.2.2. Los elementos de la perspectiva de Salud Pública	368
4.4.2.3. Desafíos actuales de la perspectiva de Salud Pública	370
4.4.3. La necesidad de trabajar con una perspectiva de género en el análisis de los problemas relacionados con las drogas	371
4.4.3.1. Razones para el uso de la perspectiva de género en los ámbitos de prevención y tratamiento de las drogodependencias	373
4.4.3.2. Ventajas prácticas de una visión de género frente al fenómeno de las drogas	374

4.4.3.3. Recomendaciones para la aplicación del enfoque de género en el abordaje de los problemas asociados a las drogas.....	376
4.5. INDICADORES DE DERECHOS COMO ELEMENTO MÉTRICO PARA VALORAR EL IMPACTO Y RESULTADO DE LAS POLÍTICAS COMPRESIVAS.....	378
4.5.1. La insuficiencia de las mediciones actuales para informar adecuadamente los resultados de una política de drogas basada en derechos humanos.....	380
4.5.1.1. Los indicadores existentes en el marco de las Naciones Unidas	382
4.5.1.2. La expansión de los indicadores a los ámbitos regionales	385
4.5.2. Las alianzas regionales, a través de la cooperación internacional en materia de drogas, como un motor de cambio en la forma de medir..	391
4.5.3. Una propuesta de indicadores para mediciones de políticas sobre drogas basadas en un enfoque de derechos.....	394
4.5.3.1. Indicadores tendientes a acabar con la criminalización y estigmatización de los usuarios de drogas.....	396
4.5.3.1.1. Indicadores globales	396
4.5.3.1.2. Subáreas e indicadores específicos.....	396
4.5.3.2. Indicadores para contener el consumo de drogas a través de medidas de salud pública	397
4.5.3.2.1. Indicadores globales	397
4.5.3.2.2. Subáreas e indicadores específicos.....	398
4.5.3.3. Indicadores que favorecen una perspectiva balanceada frente a el encarcelamiento de infractores.....	398

4.5.3.3.1. Indicadores globales	398
4.5.3.3.2. Subáreas e indicadores específicos.....	399
4.5.3.4. Indicadores para la focalización de las acciones punitivas en grupos del crimen organizado y el narcotráfico	400
4.5.3.4.1. Indicadores globales	400
4.5.3.4.2. Subáreas e indicadores específicos.....	400
4.5.3.5. Indicadores para la implementación de alternativas viables para la sustitución de cultivos.....	401
4.5.3.5.1. Indicadores globales	401
4.5.3.5.2. Subáreas e indicadores específicos.....	402
4.5.3.6. Indicadores para fomentar la experimentación con diferentes modelos de regulación de drogas	402
4.5.3.6.1. Indicadores globales	402
4.5.3.6.2. Subáreas e indicadores específicos.....	403
4.6. CONCLUSIONES	406
CONCLUSIONES FINALES	412
BIBLIOGRAFÍA.....	424
A. MANUALES, OBRAS COLECTIVAS Y CURSOS GENERALES.....	425
B. MONOGRAFÍAS.....	428
C. CAPÍTULOS DE LIBROS	437

D. PUBLICACIONES DE ORGANISMOS Y PROGRAMAS INTERNACIONALES	440
E. ARTÍCULOS DE REVISTAS	445
F. INFORMES INTERNACIONALES	450
G. RECURSOS ELECTRÓNICOS	452
H. FUENTES NORMATIVAS INTERNACIONALES	456
I. RESOLUCIONES, INFORMES Y JURISPRUDENCIA DE ÓRGANOS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES	459
J. CONFERENCIAS INTERNACIONALES	468
K. FUENTES DOCUMENTALES, NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES NACIONALES	469
L. ARTÍCULOS Y NOTAS DE PRENSA	471
ANEXO I	474
ESTATUS DE RATIFICACIONES DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DROGAS	475
A) ESTATUS DE RATIFICACIONES DE LA CONVENCIÓN ÚNICA SOBRE ESTUPEFACIENTES DE 1961	475
B) ESTATUS DE RATIFICACIONES DE LA CONVENCIÓN SOBRE SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS DE 1971	481
C) ESTATUS DE RATIFICACIONES DE LA CONVENCIÓN CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS 1988	487
ANEXO II	494

**EL SISTEMA DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS
NACIONES UNIDAS.....495**

ANEXO III.....497

**ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS RELEVANTES PARA EL
TRABAJO DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA
DROGA Y EL DELITO (ONUDD)498**

A) ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS498

**B) GUÍA DE REFERENCIA DE DERECHOS HUMANOS PARA LA
OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO**

ILUSTRACIONES

Ilustración 1 - Evolución del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas (1909-1953)	57
Ilustración 2 - Instrumentos del Sistema Internacional para el Control de las Drogas	65
Ilustración 3 - Relación entre Estados Miembro de la ONU y Estados Parte en los Convenios sobre Drogas	70
Ilustración 4 - Elementos del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas	72
Ilustración 5 - Listas de sustancias incluidas en los convenios internacionales sobre fiscalización de drogas	80
Ilustración 6 - Nuevos elementos en las listas de sustancias controladas de acuerdo con la Convención de 1971	82
Ilustración 7 - Precursores incorporados por la Convención de 1988	83
Ilustración 8 - Órganos del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas	99
Ilustración 9 - Debate sobre drogas en las Naciones Unidas en los últimos 30 años	102
Ilustración 10 - Presencia de la UNODC en el mundo	109
Ilustración 11 - Estructura de la Carta de las Naciones Unidas	126
Ilustración 12 - Contenidos del Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas	128

Ilustración 13 – Propuesta de clasificación de los principios del Sistema de las Naciones Unidas	139
Ilustración 14 – Caracterización de los diferentes tipos de consumo de drogas	198
Ilustración 15 – Círculo vicioso del estigma social derivado de las drogas...	211
Ilustración 16 - Campañas alusivas al tráfico y consume de drogas.....	212
Ilustración 17 – Campañas alusivas al tráfico de drogas mediante correo humano	213
Ilustración 18 - Porcentaje de detenciones por delitos relacionados con las drogas sobre el total de detenciones en Estados Unidos y Chile	215
Ilustración 19 – Desproporción de las condenas por tráfico de drogas en en Bolivia y México	217
Ilustración 20 - Volumen de detenciones por delitos relacionados con drogas en Colombia y México	218
Ilustración 21 – Tasas de homicidio en Colombia en relación con las zonas de cultivo de Coca 1990-2008	255
Ilustración 22 - Medios homicidas registrados en el periodo 2012-2013	256
Ilustración 23 - Relación de homicidios totales y vinculados con el narcotráfico en México (2003-2010)	257
Ilustración 24 - Evolución comparadas de aumento de tipos penales relacionados con las drogas en América Latina	269
Ilustración 25 - Comparación entre penas máximas en delitos relacionados con drogas y las sanciones aplicadas al tráfico de estupefacientes.....	270
Ilustración 26 - Procedimientos totales por tráfico de drogas iniciados en España (2009-2013)	271

Ilustración 27 – Proporción de mujeres en prisión en América Latina por delitos de drogas, frente a otros delitos	273
Ilustración 28 - Balance de derechos y principios afectados en la implementación de la política mundial sobre drogas	289
Ilustración 29 - Articulación de los elementos del EBD en las políticas públicas	322
Ilustración 30 - Nexos entre la perspectiva de salud y la seguridad humana	367
Ilustración 31 - Principales indicadores sobre drogas en el Sistema de las Naciones Unidas	383
Ilustración 32 - Comparativo de indicadores de reducción de la demanda de drogas en los ámbitos internacional, europeo y americano	386
Ilustración 33 - Comparativo de indicadores de reducción de la oferta de drogas en los ámbitos internacional, europeo y americano	387
Ilustración 34 – Áreas para la construcción de elemento métricos que pueden acompañar una política comprensiva, basada en derechos humanos, en materia de drogas	395
Ilustración 35 – Elementos discursivos para una política comprensiva en materia de drogas	408

ABREVIATURAS

CARIN	<i>Camden Asset Recovery Inter-Agency Network</i>
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CND	<i>Commission on Narcotic Drugs</i> / Comisión de Estupefacientes
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COPOLAD	<i>Cooperation Programme on Drug Policies between Latin America and the European Union</i> / Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas
DDHH	Derechos Humanos
DSB	<i>Drug Supervisory Board</i> / Entidad Supervisora de Drogas
DSM-IV	<i>Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders</i>
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
EBD	Enfoque Basado en Derechos

ECOSOC	<i>Economic and Social Council</i> / Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EEUU	Estados Unidos de América
EMA	<i>European Medicines Agency</i> / Agencia Europea de Medicamentos
EMCDDA / OEDT	<i>European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction</i> / Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica
HRC	<i>United Nations Human Rights Committee</i> / Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
ICJ / CIJ	<i>International Court of Justice</i> / Corte Internacional de Justicia
IDPC	<i>International Drug Policy Consortium</i>
ILO / OIT	<i>International Labour Organization</i> / Organización Internacional del Trabajo
INCB / JIFE	<i>International Narcotics Control Board</i> / Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

INTERPOL	<i>International Crime Police Organization</i> / Organización Internacional de Policía Criminal
LNHO	<i>League of Nations Health Organisation</i> / Comité de Salud de la Liga
MAOC-N	<i>Maritime Analysis and Operations Centre</i> (Narcotics)
ODCCP	Oficina para el Control de las Drogas y la Prevención del Crimen
OEA	Organización de Estados Americanos
OHCHR / ACNUDH	<i>Office of the High Commissioner for Human</i> <i>Rights</i> / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OID	Observatorio Interamericano sobre Drogas
ONG	Organización No Gubernamental
ONU / NNUU	Organización de las Naciones Unidas / Naciones Unidas
PCIJ	<i>Permanent Court of International Justice</i>
PCOB	<i>Permanent Central Opium Board</i> / Junta Central Permanente del Opio
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
RDD / RD	Reducción de la Demanda de Drogas
RIOD	Red Iberoamericana de ONG que Trabajan en Drogodependencia
ROD / RO	Reducción de la Oferta de Drogas
SDN	Sociedad de Naciones
SEACOP	<i>Seaport Cooperation Project (Cocaine Route Programme)</i>
TAXUD	<i>Taxation and Customs Union</i> / Oficina de Fiscalidad y Unión Aduanera
TNI	<i>Transnational Institute</i>
UE	Unión Europea
UNAIDS / ONUSIDA	<i>The Joint United Nations Programme on HIV and AIDS</i> / Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
UNDCP	Programa Internacional para el Control de las Drogas de las Naciones Unidas

UNDP / PNUD	<i>United Nations Development Programme /</i> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	<i>The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization /</i> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	<i>United Nations Population Fund /</i> Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNGASS	<i>United Nations General Assembly Special Session /</i> Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas
UNHCR / ACNUR	<i>The UN Refugee Agency /</i> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund /</i> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC / ONUDD	<i>United Nations Office on Drugs and Crime /</i> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNWOMEN / ONUMJERES	<i>The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women /</i> Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres

WCO / OMA

World Customs Organization / Organización
Mundial de Aduanas

WFP / PMA

World Food Programme / Programa Mundial de
Alimentos

WHO / OMS

World Health Organization / Organización
Mundial de la Salud

INTRODUCCIÓN GENERAL

A. CONTEXTO DE TRABAJO Y RELEVANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

Desde tiempos remotos ha existido una relación directa del hombre con las drogas. La historia de esta relación no ha sido uniforme y ha oscilado entre la libertad y la persecución, yendo desde periodos de permisión a otros de represión, volviendo a la libertad, para entrar, finalmente, en un periodo de prohibición mundial fundado en un marco jurídico internacional que hoy cumple 54 años. Los resultados que hoy muestra este prohibicionismo, nos obligan a dar una mirada hacia su impacto político, social y económico, así como hacia su compatibilidad con el respeto de los derechos humanos y los demás fundamentos de la Organización encargada de su administración y funcionamiento, esto es, las Naciones Unidas.

El control internacional sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas data de principios del siglo XX, cuando varios países se reunieron por primera vez para discutir el problema de las drogas en la *Comisión del Opio de Shanghái* (1909), preocupados por la alta tasa de consumo de opio existente y las consecuencias que éste ocasionaba en la salud¹.

¹ Hasta aquel entonces, el opio se vendía principalmente por los ingleses como pago de productos, tomando el lugar de la plata, que ya era escasa en el comercio desde 1880. El opio era comprado, en general, en la India y vendido a China, llegando a representar una sexta parte de los recursos externos de Inglaterra, con lo que equilibraba su balanza de pagos. A partir de este comercio se creó una epidemia y las consecuencias perjudiciales para la salud de las personas comenzaron a ser evidentes en 1906, cuando alrededor de un cuarta parte de la población adulta masculina china era dependiente del opio, lo que significó la mayor epidemia de abuso de drogas enfrentada por un país en la historia. Vid. ESCOHOTADO, A. Historia elemental de las drogas. Barcelona: Ed. Anagrama S.A., 1996.

Algunos autores ² insisten en que el control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, basado en la prohibición, parte del interés de los Estados Unidos de América de exportar al resto del mundo una cruzada contra las drogas que había emprendido en aquel entonces dentro de sus fronteras. Un estudio detallado de la evolución del control de las drogas, el avance de la legislación norteamericana en la materia, y el rol de EEUU en el apoyo a los países para combatir este fenómeno, puede aproximarnos a dicho planteamiento³.

En la reunión de Shanghái, se recomendó a los Estados prohibir los usos no médicos del opio y se les propuso impedir las exportaciones a países cuyas leyes vetaban la importación. Aunque este encuentro no tuvo ningún éxito, en 1911, 1913 y 1914 Conferencias realizadas en La Haya hicieron nuevos intentos por establecer un prohibicionismo de drogas a escala mundial, sin lograr resultados significativos.

El *Tratado de Versalles* (1919), acuerdo de paz firmado al final de la Primera Guerra Mundial, fue el instrumento donde finalmente se incorporaron las prohibiciones que las *Conferencias de La Haya* establecían y que hasta entonces sólo cumplían cinco de los cincuenta y ocho países firmantes.

Dicho tratado, que fue el primer paso hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial que evitara la repetición de la guerra y sus efectos, y que tuvo como principal aportación la creación de la Sociedad de Naciones (SDN)⁴, otorgó a ésta la competencia directa para el control internacional de las drogas al establecer en su artículo 23 que: *“los miembros (...) confían a la Sociedad la inspección general de la ejecución de los acuerdos relativos a la trata de mujeres y de niños y al tráfico de opio y demás drogas perjudiciales”*.

² Vid. MANJÓN-CABEZA, A. La solución [Versión para lector digital]. Barcelona: Debate, 2012, p. 45.

³ Al respecto puede consultarse: MANJÓN-CABEZA, A. La solución, op. cit., pp. 101 y ss; y ESCOHOTADO, A. Historia general de las drogas, 2. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

⁴ La Sociedad de Naciones o Liga de las Naciones constituye el antecedente directo de la Organización de las Naciones Unidas.

Con este artículo nacería formalmente el prohibicionismo a escala mundial, y se darían los primeros pasos hacia la conformación de lo que hoy conocemos como el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas.

Bajo el amparo de la Liga de las Naciones, el Convenio de Ginebra de 1925⁵ y las Convenciones de Ginebra de 1931 y 1936 siguieron dando pasos para la articulación de un sistema global de prohibición de las drogas. En los dos últimos acuerdos se establecieron los principales pilares del prohibicionismo global que actualmente conocemos:

- Un **sistema de cálculo de las necesidades médicas y científicas** de cada país, que supone que no se permita ningún uso no médico o de investigación de la droga.
- Un **sistema de fiscalización internacional** sobre cada Estado para evitar el desvío de las sustancias a fines no médicos.
- La **obligación de castigar con penas de prisión** las conductas de fabricación, extracción, oferta, posesión, venta, transporte, importación y exportación de drogas.

Tras el fracaso del Pacto de la Liga, y una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el surgimiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU) hizo que muchas de las materias que habían sido encomendadas a la SDN fueran traspasadas a esta nueva entidad, incluido todo lo referente al Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas.

La nueva Organización representó un segundo intento por establecer un orden universal que propiciara y garantizara la paz, la seguridad y la cooperación entre los países, naciendo con ella un nuevo marco de entendimiento mundial fundamentado en el respeto de los derechos humanos,

⁵ El Convenio establece ciertos controles sobre la heroína y el cáñamo.

la dignidad humana, la igualdad, la justicia, la libertad, el progreso social, entre otros valores y principios que fueron recogidos en el tratado fundador⁶.

Aunque la Carta de las Naciones Unidas fijó, a través de éstos contenidos jurídico axiológicos, los lineamientos conforme a los cuales deberían conducirse las relaciones entre los Estados y las acciones de la Organización, los asuntos referentes al control de las drogas no sufrieron una mayor adaptación, continuando su aplicación y desarrollo conforme a la competencia heredada.

De este modo, partiendo de los tres pilares fijados por las *Convenciones de Ginebra*, bajo el amparo de la ONU, el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas se concretó en tres instrumentos internacionales que hoy componen su marco legal, a saber:

- Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972).
- Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.
- Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Este Sistema, que además cuenta con sus propios órganos de actuación⁷, es el que ha enmarcado desde su creación y hasta la actualidad la política internacional sobre drogas, centrando su acción en el ataque a la producción –mediante la erradicación de cultivos y control de sustancias–; la comercialización –a través de la lucha a diversos niveles contra el narcotráfico y lavado de activos–; y el consumo –con la vinculación del consumo a la criminalidad, y su consecuente penalización–.

⁶ Carta de las Naciones Unidas, 1945.

⁷ Principalmente la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD/UNODC), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y la Comisión de Estupefacientes (Dependiente del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas).

Hoy, 70 años después de la creación de la ONU y 54 años más tarde de la consolidación del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas, los resultados obtenidos y el impacto social, político y económico de las medidas adoptadas sugieren una disparidad entre éste y la finalidad, propósitos y principios que fundamentan la Organización de las Naciones Unidas –creadora y garante del Sistema–, especialmente en lo atinente al respeto y promoción de los derechos humanos.

Un primer balance de la actuación de las Naciones Unidas, en lo que a drogas se refiere, nos muestra que se sigue partiendo de la idea de que es posible conseguir un mundo libre de drogas, aunque el sistema de regulación actual no haya logrado eliminar las sustancias hasta ahora conocidas, ni frenar la aparición de nuevas que cada día son puestas en el mercado.

Es por ello que las medidas auspiciadas desde este Sistema han implicado, principalmente, la articulación de acciones tendientes en el mediano y largo plazo a la eliminación de las drogas, justificando procedimientos que en muchos casos entran en conflicto con los derechos fundamentales de las personas, así como con el desarrollo social y económico de los países.

Se ha dedicado un mayor esfuerzo a la reducción de la oferta de drogas, sin que exista un equilibrio con las acciones requeridas para la reducción de la demanda, dificultando el camino para una política global de reducción de daños que se centre en el ser humano, su relación con el consumo y el impacto que esto tiene en su libertad y salud, y en la de la sociedad en general.

Aunque hoy día se ha avanzado hacia la implementación de políticas de desarrollo alternativo, en el ámbito de la oferta, continúan las acciones de erradicación forzosa, entendiéndolo como un método idóneo para acabar con las drogas, pese a que varios años de acción en esta línea hayan demostrado que no lo es y se cause nefastos efectos en el medio ambiente, la salud y la vida de los cultivadores, sus familias y comunidades.

La implementación de estas políticas no ha tomado en suficiente consideración la situación de vulnerabilidad que registran las poblaciones involucradas en el cultivo, los determinantes personales, sociales y económicos que motivan su ingreso en la cadena productiva, y el impacto final de los planes sustitutivos y alternativos diseñados por los Estados.

Por su parte, la indefinición de una línea a seguir en materia de consumo, dejando un camino abierto para su penalización y la criminalización de los usuarios, ha creado un fuerte estigma hacia los consumidores de drogas que se ve reforzado por la normativa legal expedida por algunos países.

El abordaje del consumo y los problemas relacionados con las drogas⁸ desde la órbita de una política criminal de Estado, recaba en la búsqueda de argumentos justificativos para una solución predefinida: la eliminación de las drogas y de su uso a toda costa.

Algunos plantean que este enfoque carece de un análisis criminológico de fondo y de una adecuada consideración por la autonomía y la libertad de las personas, así como por los límites que desde el paternalismo pudieran resultar legítimamente asumibles⁹.

En términos generales, en el actual Sistema continúan estando ausentes dos enfoques básicos e irrenunciables: el de los derechos humanos y el de la salud pública. Esto hace que las políticas centradas en la lucha contra las drogas sigan generando innumerables violaciones a los derechos humanos y causando estragos en la salud de las personas y su comunidad.

⁸ Podemos entender como *“problemas relacionados con las drogas”* cualquiera de las consecuencias nocivas del uso de drogas, particularmente las drogas ilegales. La alocución puede ser usada para referirse a problemas a nivel individual o social. Vid. SANZ, C; SALVADOR, T; SUELVE, J.M.; JIMÉNEZ, R; MARTÍNEZ, I. Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas. Madrid: Centro de Estudios sobre Promoción de la Salud, 2004, p. 144.

⁹ Vid. BELTRÁN CATALA, D. Derecho a la libertad: Penalización del consumo de drogas o legalización de las drogas, En: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, No. 62, 1992, pp. 79-90.

Aunque hoy día muchos coinciden en que el prohibicionismo ha perdido su lucha y que lo que corresponde ahora es buscar una salida que lo sustituya¹⁰, lo cierto es que resulta innegable que la política pública sobre drogas requiere una reorientación hacia un enfoque basado en derechos humanos que involucre diversas perspectivas, principalmente la de la salud pública. Igualmente, es preciso que el abordaje que se haga del problema de las drogas se corresponda de manera efectiva y coherente con los fundamentos de la Organización dentro de la cual el Sistema de Control se ampara.

Ante estas circunstancias, parece evidente que negarse a una política de drogas equilibrada, de corte antropocéntrico, que pueda enmarcar las acciones en el campo de la oferta y la demanda, genera un claro conflicto entre dichas políticas y la dignidad de la persona, sus derechos fundamentales y el progreso social de los pueblos.

Es por esto que resulta relevante analizar si los elementos y acciones que componen el actual Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas cumplen con la obligación de respeto y promoción de los derechos humanos, así como otros postulados básicos consagrados en la Carta de la ONU. Esto, por cuanto dicho instrumento es el tratado fundador y norma superior dentro del Sistema de las Naciones Unidas, institución que es responsable de la administración e implementación del control mundial de estupefacientes.

Si bien es importante valorar el impacto que más de 50 años de fiscalización han tenido en los derechos de las personas, es crucial encontrar una fuerte herramienta que pueda motivar el cambio que hasta ahora no se ha producido en el Sistema de Control de las Drogas, aún cuando los resultados evidencian su necesidad.

¹⁰ VVAA. Acabando la guerra contra las drogas. Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas. Londres: London School of Economics and Political Science, 2014; GAVIRIA URIBE, A; MEJÍA LONDOÑO, D. Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011; y CEDD. En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina. México: Colectivo de Estudios de Drogas y Derechos (CEDD) – CIDE, 2014. entre otros.

El perfilar una incoherencia o contradicción entre las acciones de fiscalización y la obligación de respetar y promover los derechos humanos, así como evidenciar la vulneración de otros principios de la Carta, puede constituir ese motor que lleve gestar las reformas en la política mundial sobre drogas que diversos sectores reclaman desde años atrás.

Igualmente es de la mayor importancia contribuir al debate técnico-político que actualmente se gesta en las altas esferas internacionales en torno al conjunto de factores que deben ser tomados en cuenta para emprender el camino de reforma a los tratados sobre drogas.

Para ello también es necesario dar una lectura a los resultados que hoy día presenta la fiscalización, con el fin de identificar elementos discursivos que aporten las claves de la construcción de una política mundial sobre drogas comprensiva, integral, equilibrada y coherente con el problema que aborda y con el deber de respeto a los derechos humanos, pero, sobre todo, compatible con el conjunto de las obligaciones que impone la Carta de las Naciones Unidas.

Finalmente, otro factor que aporta relevancia al tema seleccionado para este estudio es que en la actualidad existen múltiples investigaciones desarrolladas que se centran en la conceptualización y contenido de los derechos humanos, que reseñan casos de violaciones provenientes de acciones emanadas autónomamente de los Estados, pero escasean en la academia trabajos que reporten violaciones a los derechos fundamentales causadas por la aplicación de lineamientos de actuación brindados por las propias instituciones internacionales encargadas de protegerlos.

El control internacional de las drogas, ejercido bajo el amparo de las Naciones Unidas, es uno de esos temas en los que podemos hallarlas. Frecuentemente las noticias internacionales relatan la violencia de las acciones registradas en el marco de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, las incautaciones de sustancias, el aumento y el peligro del

consumo de drogas, pero, un tanto por desconocimiento y otro poco por incredibilidad, no nos hemos atrevido a relacionar las violaciones que de allí surgen a los derechos con los lineamientos de la ONU en materia de drogas.

Aceptar la existencia de estas inconsistencias no debe darnos temor a creer que el Sistema de la ONU no funciona, por el contrario, debe animarnos para trabajar en la coherencia del mismo y en las reformas necesarias para solventar los focos de las violaciones.

Que las Naciones Unidas sean el marco en el cual se gesta y realiza el control internacional de las drogas brinda una oportunidad única para encontrar soluciones al problema a través del aprovechamiento de una estructura que, además de legitimada, ha logrado realizar importantísimos avances en las diferentes áreas en las que trabaja, todas las cuales están orientadas al goce efectivo de los derechos humanos por los habitantes del mundo. Los problemas relacionados con drogas no tienen porque ser una excepción.

B. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN ABORDADA, OBJETO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA

La presente tesis doctoral, realizada en el marco del Programa en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid, se inscribe dentro de las líneas de investigación fijadas para dicho programa de estudios, en concreto, la denominada *“Organizaciones internacionales, con especial referencia a las Naciones Unidas”*. A su vez, ésta también incluye planteamientos transversales que se inscriben en otras área de investigación como: *“derechos humanos y derechos fundamentales”*; *“igualdad y no discriminación”*; o *“protección internacional de derechos humanos de personas y grupos desfavorecidos”*.

A través del área de trabajo seleccionada se pretende poner de presente cómo la Organización de las Naciones Unidas, en su calidad de institución encargada de garantizar la observancia de los propósitos y principios en que se fundamenta el orden mundial que establece la Carta de la ONU; y responsable del respeto, promoción y protección de los derechos humanos a nivel internacional, incluye en su estructura de trabajo un Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas que desconoce y vulnera mandatos de uno y otro campo.

El estudio propuesto se centra en revisar el impacto que las acciones y resultados del control internacional de las drogas tiene sobre los derechos humanos y otros postulados de la Carta de las Naciones Unidas, centrándonos, principalmente, en los primeros.

Con ello, se quiere evidenciar que la efectiva protección y realización de los derechos fundamentales, en el abordaje de los problemas relacionados con las drogas, requiere un cambio de enfoque hacia un modelo de política pública más integral que considere los diversos factores que intervienen en la relación existente entre las drogas y los derechos humanos.

A partir de ello, se propone encontrar elementos discursivos que puedan ayudar en la construcción de una política mundial comprensiva en materia de drogas, que permita, al mismo tiempo: la atención al problema, la realización de los derechos y la coherencia con todo el Sistema de la ONU.

Bajo este entendido, el estudio propuesto no busca recabar en la fundamentación filosófica, política y jurídica de las reglas de la fiscalización, sino en poner de presente el contenido normativo de éstas, junto a otras normas de derecho internacional –como las que protegen derechos humanos o las de la propia Carta de la ONU–, a fin de advertir las incongruencias y violaciones que la aplicación de las primeras comporta.

Asimismo, tampoco se pretende la búsqueda de los resultados positivos que haya generado el Sistema de Fiscalización en los 54 años de ejercicio,

sino encontrar los puntos problemáticos actualmente existentes, capaces de generar violaciones a los derechos humanos y afectar la coherencia interna del Sistema de la ONU.

Así comprendido nuestro objeto de estudio, su desarrollo se realizará, en un primer momento, a través de la revisión de los tratados internacionales que configuran el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, la Carta de las Naciones Unidas, los tratados que conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos, así como resoluciones, informes y actas de órganos y organismos de la ONU que contienen consideraciones relevantes y prácticas para algunos elementos estudiados.

En un segundo momento, nos valdremos de doctrina, monografías, literatura variada, artículos científicos especializados, jurisprudencia nacional e internacional; y múltiples resoluciones e informes emanados de las Naciones Unidas –órganos, organismos asociados, relatores, etc.–, instituciones públicas de los ámbitos nacionales y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, que documentan fehacientemente el alcance y proporción de las violaciones registradas a los derechos humanos por parte de la fiscalización de sustancias.

Para la última parte de nuestro trabajo usaremos doctrina y artículos científicos especializados, así como publicaciones e informes de trabajo realizados en el marco de la cooperación internacional en materia de drogas, junto a otros recursos desarrollados, con la participación del propio autor de esta tesis, a través de diversas misiones de trabajo en el exterior –en el marco del Programa COPOLAD–, que han permitido obtener parte del conocimiento teórico práctico necesario para el desarrollo del Capítulo final.

C. CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente estudio se desarrolla a través de cuatro Capítulos que buscan indagar sobre los siguientes puntos:

- i. El contenido del actual Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas, y los componentes básicos del Sistema de las Naciones Unidas, en que éste se aloja.
- ii. El impacto de las acciones y resultados de la fiscalización en los derechos humanos de las personas vinculadas a los problemas relacionados con las drogas.
- iii. La identificación de elementos clave, retos y desafíos a considerar para transitar hacia un enfoque comprensivo en el abordaje de los problemas relacionados con las drogas, que implique la efectiva protección y realización de los derechos humanos.

Con estas precisiones, el **Capítulo I**, que se ha titulado “*El Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas*”, realiza un análisis descriptivo de los diversos elementos que componen el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, reseñado su marco normativo y los principales órganos y acciones que lo conforman.

En él se dan algunas luces acerca de cómo las acciones tendientes a la eliminación del cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas se relacionan con los derechos humanos, y se empieza a identificar la forma en que su ejecución puede llegar a comprometer estos derechos y algunos de los fundamentos expresados en la Carta de las Naciones Unidas.

Por su parte, el **Capítulo II**, que lleva el nombre de “*La fiscalización internacional de las drogas en el marco de un nuevo orden mundial*”, presenta

el marco internacional de actuación dentro del cual se inserta el Sistema de Fiscalización y que, como tal, impone la obligación de cumplir y realizar sus fundamentos, siendo el respeto y promoción de los derechos humanos uno de los principales.

Este apartado detalla los componentes básicos del nuevo orden mundial radicado en la ONU y expresados en su tratado fundador, la Carta de las Naciones Unidas, cuyas finalidades, propósitos y principios permean de manera transversal los órganos, instrumentos y acciones que componen la Organización, a la vez que irradian todo el espectro internacional.

Con ello se busca aportar elementos de juicio con base en los cuales valorar más adelante si las actuaciones del Sistema de Fiscalización se adecúan a los postulados de la Carta, en especial a la obligación de respetar y promover los derechos humanos.

Bajo el título *“El impacto del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas en los derechos humanos y otros fundamentos de la Carta de las Naciones Unidas”*, el **Capítulo III** revisa algunos de los efectos que 54 años de fiscalización han causado en los derechos humanos de las personas vinculadas a los problemas relacionados con las drogas, y en los de la población en general.

En el análisis de este apartado iniciamos proponiendo de tres factores que consideramos básicos en el desencuentro entre las políticas sobre drogas y los derechos humanos –la carencia de un enfoque antropocéntrico, la categorización unívoca del consumo y la criminalización de los fenómenos asociados a las drogas–; y continuamos revisando otro grupo de circunstancias que han incidido de manera directa en la vulneración de los derechos, y en el desconocimiento de los postulados fijados en la Carta de la ONU.

En él puede verse cómo diversos organismos de las Naciones Unidas vienen advirtiendo en la última década sobre los efectos negativos que causan

las políticas sobre drogas, sin que se haya producido hasta nuestros días una solución de fondo a esta situación.

Igualmente, se registran algunas de las violaciones cometidas a los derechos reconocidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos, a través de la evidencia que aportan diversos informes sobre la materia, actualmente disponibles en el ámbito internacional.

Para concluir, se elabora un cuadro sinóptico en el cual se hace una síntesis para cada derecho mencionado, que recoge: i) La referencia de su ubicación dentro de la Carta Internacional de Derechos Humanos; ii) Los principales factores que determinan las violaciones; iii) El consecuente impacto en los principios de la Carta de las Naciones Unidas referidos en el Capítulo II.

Por último, en el **Capítulo IV**, al que se ha llamado *“Elementos discursivos para un abordaje comprensivo de los problemas relacionados con las drogas”*, realizamos una propuesta de insumos que pueden contribuir a la construcción de una política integral, capaz de aportar soluciones reales al problema público que aborda, a la vez que garantiza el goce efectivo de los derechos humanos a todas las personas.

La propuesta que presentamos incluye cuatro componentes indispensables a tomar en cuenta para lograr una nueva forma abordar el fenómeno de las drogas, a saber:

- i. Un **elemento estructurante**, representado por un enfoque basado en derechos para el diseño, formulación e implementación de la política pública.
- ii. Un **elemento de fundamentación**, constituido por principios fundamentales de derechos humanos, capaces de actuar de manera transversal en todos los ámbitos de la política.

- iii. Un **elemento equilibrante**, integrado por las perspectivas de trabajo necesarias para la comprensión de la política sobre drogas bajo una mirada de bienestar, igualdad, desarrollo y seguridad –derechos humanos, salud pública y género–.
- iv. Un **elemento métrico**, capaz de medir los efectos y resultados de la política mundial, las políticas regionales y las políticas locales sobre drogas, en términos de seguridad humana –garantías de libertad y prestación de los derechos humanos– y seguridad pública. A este respecto se esboza un conjunto de indicadores capaces de contribuir a este fin.

Con todo ello, se pretende aportar insumos discursivos que enriquezcan el debate técnico-político actual sobre la necesidad de reformar la política mundial sobre drogas, desde la perspectiva de la imprescindible coherencia que debe existir entre la fiscalización y el respeto de los derechos humanos, junto a los demás postulados de la Carta de las Naciones Unidas.

Finalmente, se espera que esta tesis doctoral pueda despertar el interés por nuevas áreas de investigación en materia de drogas, desde el enfoque de la fundamentación filosófica, política y jurídica, que son necesarias para ilustrar desde la academia el ejercicio político que se realiza en las altas esferas internacionales y cuyos efectos, como veremos, son recibidos por las personas que habitan los Estados.

CAPÍTULO I

El Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas

EL SISTEMA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DROGAS

1.1. INTRODUCCIÓN

Las drogas siempre han hecho parte de la historia de la humanidad, existiendo una relación directa del ser humano con éstas desde el principio de los tiempos¹¹. Antes de que pudiera pensarse en ellas como un problema, las drogas fueron usadas con fines espirituales-sacramentales¹², terapéuticos y recreativos, despertando siempre un especial interés de los hombres, que encontraban en ellas sensaciones de tranquilidad, plenitud y/o emoción.

El consumo de drogas siempre ha existido, independientemente de cualquier consideración sobre su legalidad. De hecho, el consumo, así como su producción y comercialización, ha oscilado a lo largo de la historia entre

¹¹ Se conocen antecedentes tan remotos de esta relación como los primeros restos de fibra de cáñamo hallados en China, pertenecientes al 4000 a.C. Vid. ESCOHOTADO, A. Historia elemental de las drogas, op. cit., p. 15.

¹² En las primeras culturas, de cazadores-recolectores, caracterizadas por una gran pluralidad de dioses, muchos de sus miembros adquirían su identidad cultural a través de viajes espirituales en los que conectaban con dimensiones extrasensoriales generadas a partir de su experimentación con alguna sustancia psicoactiva. Dichas sustancias eran usualmente identificadas como elementos sagrados que tendían puentes hacia sus dioses para el conocimiento de lo que, más adelante, religiones de culturas sedentarias llamarían la *verdad revelada*. Las drogas empleadas permitían al sujeto alcanzar estados conocidos como *ebriedad de viaje* o *ebriedad de posesión*. Mientras en la primera se potenciaban los sentidos, manteniendo la memoria para suscitar una excursión psíquica consciente de carácter introspectivo, en la segunda se alcanzaba un frenesí corporal que hacía desaparecer la conciencia crítica y se expresaba en movimientos violentos que, acompañados con música, representaban una danza incontrolada por su intérprete. Ídem, pp. 10-11 y 14.

periodos no regulados, de total libertad y aceptación, y etapas de regulación que en su periodo más fuerte han estado marcadas por la prohibición y criminalización de todos los que toman parte en la cadena de cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas.

El gran interés que las sustancias que hoy englobamos bajo la denominación de “drogas” despertaban en los individuos y sus sociedades, la rápida expansión de su uso, con el correlativo aumento de consumidores, y las ganancias que en los siglos XVIII y XIX llegaron a derivarse de la producción y comercialización de las mismas, hizo emerger y fortalecer un mercado de las drogas que, a su vez, sería la base para el surgimiento de un problema en torno a ellas.

El detonante de todos estos factores vino dado por el crecimiento exponencial en la producción y exportación de opio con destino Asia, que dio lugar a la disponibilidad y consumo desmedido de la sustancia¹³, favoreciendo que a finales del siglo XIX una cuarta parte de la población adulta masculina china consumiese opio¹⁴, de la cual una gran proporción era dependiente de la sustancia. Esta circunstancia fue considerada como una grave situación humanitaria¹⁵ que requería la inmediata atención mundial para la adopción de medidas tendientes a contenerla y garantizar el bienestar de la población.

No obstante parecer que existían razones que hoy enmarcaríamos dentro de la salud pública para atender a la situación, el trasfondo implicaba otras consideraciones. El aumento de las exportaciones de opio, y el propio consumo, representaban grandes ingresos para los Estados que tomaban parte en la actividad, y equilibró durante muchos años la balanza de pagos

¹³ UNODC. Un siglo de fiscalización de drogas. Nueva York: Naciones Unidas, 2008, p. 1.

¹⁴ Al menos el 25% de la población masculina fumaba opio, existiendo alrededor de 10 millones de personas adictas a la sustancia en una población total estimada en 450 millones de personas. Vid. GHODSE, H. International Drug Control into the 21st Century. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2008, pp. 9 y 90.

¹⁵ La práctica de fumar opio se extendía también al sureste de Asia, en algunas partes de la India y West-India, apareciendo también en algunos países europeos. Vid. ESCOHOTADO, A. Historia general de las drogas, 2, op. cit., pp. 154-177.

europea respecto de Asia¹⁶, por lo que fueron principalmente intereses políticos y económicos las razones que llevaron a pensar inicialmente en establecer un sistema de control frente a las drogas.

El mundo sabía que el opio generaba mucho más que una sensación de euforia o un estado contemplativo en el individuo. También constituía una de las principales causas de la puja de poderes entre los Estados, permitiendo su estabilidad y crecimiento económico y, por ende, político, o su ruina económica y social. Los hechos que rodearon el antes y el después de las Guerras del Opio dan cuenta de ello¹⁷.

En el siglo XIX, con el surgimiento, disponibilidad y uso de nuevas sustancias, como la morfina, la codeína, la cocaína y la heroína, entre otras¹⁸, se fue complicando el panorama mundial de las drogas y aumentando el interés de los países en la búsqueda y obtención progresiva de consensos en torno a la necesidad de establecer un sistema internacional de regulación¹⁹.

¹⁶ Las relaciones comerciales existentes en el siglo XVIII entre Europa y Asia, marcadas por una gran demanda en Europa de porcelana, seda, té y especias orientales –importante fuente de ingresos para Asia en la época–, la baja demanda de manufacturas europeas por parte de Asia y el hecho de que el único modo de pago administrable en China fuera el oro y la plata, llevaron a los europeos a idear formas para equilibrar esta relación. Dado que el opio de la cuenca mediterránea y del Asia Menor podía llegar a tener un 16% más de morfina que el producido en China para la época –que poseía menos del 7%–, y la creciente dificultad del Extremo Oriente para la importación de la sustancia de los territorios de Egipto, Turquía e Irán, los europeos iniciaron la exportación de este producto que fue recibido gramo a gramo por los comerciantes chinos como el acostumbrado oro y plata. Vid. ESCOHOTADO, A. Historia elemental de las drogas, op. cit., p. 81; y ESCOHOTADO, A. Historia general de las drogas, 2, op. cit., p.155.

¹⁷ Primera Guerra del Opio (1839-1842) y Segunda Guerra del Opio (1856-1860).

¹⁸ El procesamiento de los principios activos de las plantas permitió conocer en 1806 la morfina; y, posteriormente, la codeína, 1832; la cocaína, 1860; la heroína, 1883; y los barbitúricos, 1903. Así, llegado el siglo XX era fácil conseguir en las farmacias diversos preparados con opio, de los que aquéllas estaban obligadas a disponer y ofrecer.

¹⁹ Luego del descubrimiento de la morfina (1806) y su evolución hasta la heroína, cuya comercialización se inició en 1898, el panorama de las drogas, al inicio del siglo XX, era aún más complejo. A finales del siglo XIX el problema no radicaba sólo en el comercio del opio, sino mayoritariamente en los opiáceos, que contaban con total libertad de mercado y que empezaban a ser promocionados y distribuidos a gran escala como una cura de la adicción a la morfina. Vid. ESCOHOTADO, A. Historia general de las drogas, 2, op. cit., p. 163.

Es, entonces, a partir del siglo XX, cuando podemos empezar a hablar del surgimiento de un sistema para el control de las drogas a escala internacional, que da comienzo con la convocatoria de la Comisión del Opio de Shanghái, en 1909. Y aunque ésta no tuvo mayor éxito²⁰, cierto es que de ella surgiría el borrador de lo que años más tarde sería el primer instrumento de derecho internacional relativo a las drogas: la *Convención Internacional del Opio*, firmada en La Haya en 1912.

A lo largo de este siglo se firmaron diversos tratados multilaterales que fueron consolidando el mecanismo de fiscalización y aportando tanto los elementos constitutivos del actual Sistema Internacional de Control de las Drogas, como un número progresivo de adhesiones, que hoy suman, en promedio, 186 Estados Parte.

La siguiente ilustración muestra una síntesis de los principales instrumentos suscritos entre los años 1909 y 1953 en la materia:

Ilustración 1 - Evolución del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas (1909-1953)

1909 *Comisión del Opio de Shanghái*. Primera reunión Internacional que plantea la prohibición de los usos no médicos del opio, su exportación y la adopción de medidas de prohibición al interior de los Estados.



1912 *Convención Internacional del Opio*. Incorpora el control de la fabricación, exportación, importación, venta y distribución de morfina, cocaína y derivados – primer paso para una futura lista de sustancias controladas–; busca limitar el uso de las sustancias a fines médicos y científicos; impone la prohibición de exportación de opio bruto y preparado; y brinda la posibilidad de castigar al interior del Estado la posesión ilegal de sustancias.

²⁰ La reunión estuvo principalmente orientada a recomendar a los Estados la prohibición de los usos no médicos del opio, así como a impedir las exportaciones a países cuyas leyes vetaban la importación. Frente a esto, los países europeos no veían claro el interés de los Estados Unidos –convocante y patrocinador de la reunión– en que se estableciesen prohibiciones al interior de éstos, ni la calificación como maligno e inmoral de un producto –cuando su uso no era realizado por breve tiempo y bajo indicaciones estrictamente médicas– que venía comercializándose durante varios años atrás. Vid. ESCOHOTADO, A. Historia general de las drogas, 2, op. cit., p. 248; y MANJÓN-CABEZA, A. La solución, op. cit., pp. 35-36.



1919 *Tratado de Versalles*. Incorpora los acuerdos del Convenio de la Haya de 1912 vinculando a los Estados que aún no se habían adherido (Art. 295); y otorga a la Sociedad de Naciones el control general de la ejecución de los Convenios relativos al tráfico de opio y otras sustancias peligrosas (Art. 23) –primer órgano de control–.



1925 *Convenio de Ginebra sobre restricción en el tráfico de opio, morfina y cocaína*. Refuerza la limitación del uso del opio a fines estrictamente médicos y científicos; impone la obligación de adoptar medidas para la vigilancia eficaz de la producción, distribución y exportación de opio crudo; incorpora un listado formal de sustancias sujetas a control, que permite la incorporación de nuevas drogas sin que medie un protocolo internacional que lo autorice –incorporó la heroína (diacetylmorfina) y el cáñamo indio–; introduce un sistema de cálculo de las necesidades médicas y científicas; crea un Comité Central Permanente encargado de monitorear, mediante un sistema de informes, la producción, fabricación, consumo y existencias en el mercado de las sustancias controladas, sus exportaciones, importaciones, incautaciones y destino a fines médicos y científicos; y cambia el enfoque desde la posesión de drogas hacia su tráfico.



1931 *Convenio sobre fabricación y reglamentación de la distribución de estupefacientes*. Reitera y refuerza la inclusión de una lista de drogas dentro del tratado; refuerza el sistema de estimados (evaluaciones); crea de una Entidad Supervisora de Drogas (órgano de inspección de evaluaciones); y formaliza la distinción entre tráfico lícito e ilícito de drogas.



1936 *Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas*. Tipifica formalmente como delito las conductas relacionadas con la fabricación y tráfico de estupefacientes e impone a los Estados la obligación de sancionar las mismas; busca la eliminación del tráfico ilícito de drogas; e insta a los Estados a crear en su interior una oficina central para la vigilancia y coordinación de las operaciones tendientes a evitar la comisión de hechos relacionados con los delitos que contempla.



1948 *Protocolo sobre fiscalización internacional de drogas sintéticas*. Somete las drogas sintéticas al control internacional.



1953 *Protocolo sobre adormidera y opio*. Limita la producción y el comercio del opio a fines médicos y científicos; y refuerza las limitaciones a la producción agrícola de opiáceos.

*Fuente: Elaboración propia*²¹.

La dispersión de instrumentos contentivos del Sistema Internacional de Control de las Drogas, generados durante la primera mitad del siglo XX, condujo a que en 1961 se elaborara una Convención Única, en la cual se recogieron los elementos del sistema, integrándolo, estructurándolo y modernizándolo.

Así, esta Convención pasaría a convertirse en la base para la posterior ampliación y refuerzo de la fiscalización de sustancias estupefacientes.

²¹ Sobre la cronología en la fiscalización de las drogas puede consultarse: UNODC. A century of international drug control. Vienna: United Nations, 2008, pp. 10-11.

1.2. INSTRUMENTOS PARA UNA NUEVA ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE LAS DROGAS

El tránsito hacia una Convención Única en materia de fiscalización de las drogas supuso una reorganización de las regulaciones existentes y la estructuración de un verdadero Sistema Internacional para su control. Éste identificó con claridad los instrumentos, elementos , órganos y actores que lo componen y brindó un marco de acción para que los Estados pudieran avanzar hacia la eliminación de la producción, el tráfico y el consumo ilícito de sustancias.

Siendo conscientes de las dificultades que generaba un consenso en el área, reflejadas en el grado de aceptación e implementación de los instrumentos existentes hasta ese momento, la Organización de Naciones Unidas (ONU) asumió el reto de unificación del Sistema. Para ello, hizo uso de la competencia que en materia de fiscalización de estupefacientes había heredado de la extinta Sociedad de Naciones²², así como de la legitimidad depositada por los Estados como garante de la creación y el mantenimiento de un nuevo orden basado en la paz, la justicia, la libertad, la seguridad y el respeto por los derechos humanos.

Al sentir de la Organización, sólo un instrumento internacional amparado bajo el marco de acción de las Naciones Unidas podría gozar de una aceptación general por parte de los Estados para un efectivo control de los

²² El Tratado de Versalles (1919), creador de la Sociedad de Naciones, encomendó a ésta el control general y ejecución de los convenios relativos al tráfico de opio y otras sustancias peligrosas (Art. 23).

estupefacientes, y tendría capacidad para generar un verdadero sistema cooperado de permanente monitoreo y fiscalización que acabara con lo que ya se planteaba como un flagelo: las drogas.

Uno de los principales intereses de las Naciones Unidas en estructurar el Sistema vino dado por la necesidad de vincular de manera formal a la Organización las instituciones internacionales que hasta entonces tenían encomendado el control de las drogas²³, principalmente, la Junta Permanente del Opio (PCOB) y la Entidad Supervisora de Drogas (DSB)²⁴, legitimando con ello el accionar de las mismas bajo el nuevo orden mundial establecido.

Las importantes consecuencias que los problemas relacionados con las drogas causan en la sociedad y en la vida de las personas –principalmente en sus derechos humanos–, no harían escasos los motivos para encuadrar su abordaje dentro de los fines de la ONU.

Aunque estos motivos ya habían sido ofrecidos como justificaciones para la creación del sistema a principios del siglo XX²⁵, en esta oportunidad el mundo era más sensible a admitir la necesidad de que todas las acciones que tuviesen un impacto en el espectro internacional estuviesen amparadas por el entendimiento, consenso y cooperación entre los Estados con el fin de prevenir y eliminar amenazas a la paz y, en general, cualquier situación que pudiese conducir a la guerra²⁶.

²³ Vid. Preámbulo de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

²⁴ Estos dos órganos habían sido creados por las Convenciones de 1925 y 1931, respectivamente, previas a la existencia de la Organización de Naciones Unidas.

²⁵ Como fue explicado, el inicio del proceso de creación del Sistema Internacional para el Control de las Drogas se fundamentó en el creciente aumento del consumo de opio en Asia y la consecuente dependencia generada por la sustancia en una gran proporción de la población, lo que fue considerado como una grave situación humanitaria que requería ser atendida.

²⁶ Vid. Artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas de 1945. No obstante, este planteamiento tampoco era nuevo, el mismo fue empleado en la redacción del Tratado de Versalles (1919) en el que, explorando los supuestos que podrían llegar a desencadenar una nueva contienda internacional y basados en antecedentes inmediatos –las dos Guerras del Opio y sus consecuencias–, se logró incorporar sin discusión alguna los acuerdos alcanzados en La Haya en 1912 en relación al Opio –Convención Internacional del Opio–, crear la Sociedad de Naciones y entregarle el control general de la ejecución de los Convenios relativos al tráfico de opio y otras sustancias peligrosas. Vid. Artículos 23 y 295 del Tratado de Versalles de 1919;

Partiendo de la preocupación por la salud física y moral de la humanidad, amenazada por las drogas, y el reconocimiento de la toxicomanía como un mal grave para el individuo que supone, a su vez, un peligro para la sociedad y la economía, se retomó el propósito básico de limitar a fines médicos y científicos la producción, comercialización y uso de estupefacientes²⁷. Con estos argumentos se pretendió ahondar en la legitimidad del régimen internacional²⁸, presentándolo como una iniciativa humanitaria que estaba por encima de los intereses de los Estados individualmente considerados.

Sin embargo, ello sería mucho más que una simple declaración de propósitos, pues su ubicación en el Preámbulo de la Convención Única les otorgaría un valor interpretativo, al desvelar la auténtica intención de las partes, así como el objeto y fin del instrumento²⁹. Esta motivación del tratado internacional es la que más adelante nos ayudará a indagar sobre la flexibilidad existente en el actual Sistema de Fiscalización, así como sobre sus inconsistencias y contradicciones.

Contrario a lo que muchos dirigentes de países e instituciones interpretarían, el régimen no pretendía “acabar con las drogas”, sino simplemente limitarlas a fines concretos, reconociéndolas como indispensables para mitigar el dolor bajo usos terapéuticos³⁰. Esta interpretación es,

ESCOHOTADO, A. Historia general de las drogas, 2, op. cit., p. 261; y MANJÓN-CABEZA, A. La solución, op. cit., pp. 98-99.

²⁷ Vid. Preámbulo Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

²⁸ Con el fin de clarificar el uso de este término a lo largo de esta tesis doctoral, es importante precisar que, cuando se haga uso de las expresiones “régimen internacional de control” o “régimen internacional de fiscalización”, nos estaremos refiriendo a los tratados internacionales sobre fiscalización de las drogas, en tanto elemento normativo del Sistema Internacional de Fiscalización de las mismas.

²⁹ El artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados establece que “*Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin*”. Sobre el efecto jurídico del preámbulo de un tratado, como parte de su contexto, puede consultarse la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el Caso Haya de la Torre (Colombia v. Perú). Vid. CIJ, Haya de la Torre Case (Colombia v. Peru), Judgment of June 13th, 1951.

³⁰ Vid. Preámbulo Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

probablemente, uno de los elementos que han incidido en el fracaso de los discursos utópicos que plantearon “luchar por un mundo libre de drogas”, un objetivo imposible de alcanzar. Como veremos más adelante, esta imposibilidad viene dada, principalmente, por:

- i. La necesidad de producir drogas para fines médicos y científicos – autorizado por el Sistema de Fiscalización–, que incide sobre la disponibilidad de algunos medicamentos que son requeridos para garantizar el derecho a la salud y a la vida de poblaciones gravemente enfermas.
- ii. La existencia y mantenimiento de tradiciones culturales ancestrales en algunos territorios del mundo con gran población indígena, que no están dispuestos –ni deben estarlo– a renunciar a ellas, so pena de desconocer que su cultura e identidad forman parte integral de sus vidas, lo que en términos del Convenio 169 de la OIT podría traducirse en una afectación al principio de no discriminación³¹.
- iii. La limitada disposición de recursos económicos para solventar en el corto y mediano plazo los factores determinantes –personales, sociales, económicos, etc.– que ponen en riesgo a la población mundial, frente a las drogas. Reducir éstos factores requiere seguir avanzando hacia la garantía y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales para toda la población mundial, obligación

³¹ El Convenio 169 de la OIT reconoce que, las culturas e identidades indígenas y tribales forman una parte íntegra de las vidas de éstos pueblos. Sus modos de vida, sus costumbres y tradiciones, sus instituciones, leyes consuetudinarias, modos de uso de la tierra y formas de organización social, en general, son diferentes a las de la población dominante. El Convenio reconoce estas diferencias y busca garantizar que sean respetadas y tenidas en cuenta a la hora de tomar medidas que seguramente tendrán un impacto sobre ellos. Igualmente reconoce que éstos pueblos son proclives a sufrir discriminación en muchas áreas, consignando como primer principio general y fundamental del Convenio la no discriminación. En su artículo 3, el Convenio, establece que los pueblos indígenas tienen el derecho de gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, goce que, a nuestro entender, debe incluir el respeto y realización de su identidad cultural, como funcionamiento legítimamente predicable de los integrantes de dichas poblaciones. Vid. OIT. Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.

progresiva que requiere más que una declaración de intención para su consecución.

- iv. La gran dificultad real que existe para controlar de manera absoluta un mercado ilegal de sustancias de grandes proporciones y estrategias cambiantes, que encuentra en las carencias prestacionales de la obligación el mejor aliado para el mantenimiento de su empresa.

A su vez, la pretensión de un mundo libre de drogas, nos da un primer panorama acerca de cómo, el orientar las acciones de fiscalización hacia este objetivo³², implica una confrontación directa con diversos derechos humanos cuyo ejercicio no debe ser condicionado.

Con todo ello, la nueva estructuración del viejo régimen internacional para el control de las drogas, que actualmente se encuentra vigente, se materializó a través de:

- i. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, que vino a ser reforzada por el Protocolo de 1972.
- ii. El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.
- iii. La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

³² Objetivo que para el año 1998 seguía siendo el mismo, y que fue expresado en el marco de la Sesión Especial de Asamblea General de las Naciones Unidas de 1998, sobre el Problema Mundial de las Drogas, en que se fijó el año 2008 como plazo para conseguir un mundo sin drogas.

Convenio sobre
Sustancias
Psicotrópicas
(1971)

mantenimiento y reinserción social como complemento a las penas de prisión impuestas a usuarios de drogas que hubiesen cometido delitos. Sin embargo, como veremos más adelante, serían los Estados quienes decidirían hacer uso de esta facultad, determinando el contenido de las medidas a adoptar para el cumplimiento de la obligación.

El rápido proceso de adaptación y cambio que vino experimentando el mercado de las drogas garantizó la aparición de nuevas sustancias y sus subsecuentes dependencias que, al no estar cubiertas por la base del Sistema, llevó a integrar nuevos acuerdos para el control de las sustancias emergentes, esta vez denominadas psicotrópicas³³.

Se trataba de nuevas drogas sintéticas que estaban siendo ampliamente usadas para el tratamiento efectivo de enfermedades mentales y que generaban dependencia y uso abusivo en los usuarios, brindado una oportunidad al mercado clandestino para su transformación y expansión.

La Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971³⁴ vino a reconocer esta capacidad de evolución del mercado de las drogas para

³³ Tanto las sustancias estupefacientes como las psicotrópicas actúan sobre el sistema nervioso central (SNC), ya sea excitándolo o deprimiéndolo. El primero de estos términos, adoptado por la Convención de 1961, se relacionó con las propiedades terapéuticas de algunas sustancias que podían llegar a ser usadas para el tratamiento y control del dolor – morfina, cocaína, cannabis, etc.–, pero que contaban con un alto potencial de generar conductas abusivas o dependencia. Por su parte, el término psicotrópico, incorporado en la Convención de 1971, amplía el concepto y engloba cualquier sustancia natural o sintética capaz de influenciar en las funciones psíquicas por su acción sobre el SNC, generando cambios temporales en la percepción, el ánimo, el estado de conciencia y el comportamiento – estimulantes, antipsicóticos, tranquilizantes, etc.–.

³⁴ La adopción de la Convención de 1971 viene a acontecer tan sólo un año antes de la del Protocolo de 1972 que modifica la Convención Única. Aunque las negociaciones de ambos tratados acontecieron de forma paralela, sugiriendo que podrían haberse fusionado en un solo instrumento de reforma a la Convención de 1961, éstas siguieron caminos diferentes. BASSIOUNI indica que *“si bien los países desarrollados de occidente deseaban imponer estrictos controles sobre el cultivo, producción y tráfico de estupefacientes naturales que procedían de los países en desarrollo, (...) estaban poco dispuestos a imponer los mismos tipos de control sobre sus propias industrias químicas y farmacéuticas”*. Cfr. BASSIOUNI, CH. Critical Reflections on International and National Control of Drugs, En: Denver Journal on International Law and Policy, 311, 1990, p. 314. En el mismo sentido puede consultarse:

contrarrestar los efectos negativos que el régimen de control ejercía sobre él, siendo ella una reacción a este creciente fenómeno e integrando en el Sistema Internacional la Fiscalización dichas sustancias y, en especial, el control sobre diversas formas de drogas sintéticas de acuerdo a su potencial para crear dependencia y a su poder terapéutico.

El nuevo instrumento mantuvo los mismos principios que inspiraron la Convención Única y, aprovechando la experiencia generada por ésta respecto del sistema de estimaciones³⁵, diseñó un mecanismo para la valoración de las sustancias psicotrópicas con el fin de prevenir el desvío, a otros fines, de las que eran fabricadas y comercializadas legítimamente.

Pese al amplio control establecido por las Convenciones, con el transcurrir de los años, el tráfico ilegal de las drogas fue creciendo y, con ello, surgieron y se fortalecieron grupos de delincuencia organizada³⁶, encargados de operar el mercado, que se consolidaba como un fructífero negocio que año tras año aportaba grandes rendimientos económicos.

Frente a ello, la Organización de Naciones Unidas promovió la elaboración de una nueva Convención, esta vez contra el tráfico ilícito de sustancias narcóticas y psicotrópicas³⁷, que finalmente fue suscrito en 1988 con el propósito de prevenir y hacer efectivas las acciones contra el tráfico ilícito de drogas y privar a los traficantes de sus ganancias.

BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI), 2011, p. 15.

³⁵ Sistema de estimación de cantidad de estupefacientes requeridos anualmente por cada Estado para fines médicos y científicos.

³⁶ Este término sólo vino a ser definido legalmente en el año 2000 por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como Convención de Palermo, que, en su artículo 2, define “Grupo Delictivo Organizado” como *un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material*. Vid. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

³⁷ Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

A través de esta Convención, la ONU fijó como un asunto de la más alta prioridad la supresión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, al considerarlo como una actividad delictiva de gran magnitud y creciente tendencia, que representaba una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos, y que menoscababa las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad.

Expresó que el tráfico ilícito de drogas penetraba de manera permanente en grupos sociales de especial atención, como los niños, que eran usados como mercados de consumo e instrumentos para el conjunto de acciones que la actividad ilegal implica. Asimismo reconoció, entre otros aspectos, el poder que los rendimientos financieros obtenidos con ésta actividad brindan a los grupos delictivos organizados para invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública; las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles; así como para amenazar la estabilidad, seguridad y soberanía de los Estados.

Esta Convención, que ofrece un marco global para la acción contra el tráfico ilícito de drogas, determina los elementos que integran esta actividad; adopta medidas de control con respecto a determinadas sustancias, como los precursores³⁸; e incorpora, por primera vez, previsiones relativas al lavado de activos y uso fraudulento del sistema bancario. En ella las Partes son instadas a contemplar como delito las actividades relacionadas con el tráfico ilícito de drogas y a aplicar penas adecuadas a la gravedad del problema³⁹.

Para facilitar el rastreo, congelación y confiscación de las ganancias y propiedades derivadas del tráfico de drogas, el tratado permite a los tribunales

³⁸ Productos químicos y disolventes que se utilizan en la fabricación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y que, por la facilidad con que se consiguen, tienen la potencialidad de provocar un aumento en la fabricación clandestina de esas drogas.

³⁹ Vid. Artículo 3, Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

nacionales disponer o confiscar archivos bancarios, financieros o comerciales, no siendo posible invocar el secreto bancario en tales casos⁴⁰.

Además de ello, se prohíben todos los paraísos fiscales para los traficantes de drogas, reafirmando la importancia de la mutua asistencia legal entre Estados en investigaciones relativas a drogas y en la transferencia de documentos para el procesamiento criminal, con el fin de lograr la extradición de los principales traficantes⁴¹.

Finalmente, aunque el énfasis de la Convención de 1988 está puesto en las acciones a ser tomadas contra el tráfico ilícito de drogas, la Convención reconoce la importancia de eliminar o reducir la demanda ilícita de drogas y sustancias psicotrópicas⁴². Sin embargo, esta referencia sigue siendo indeterminada e insuficiente para garantizar un equilibrio entre los ámbitos de la oferta y la demanda dentro del régimen internacional.

De este modo, a lo largo de los años 90 las Naciones Unidas trabajaron en el desarrollo de un Sistema Internacional para el Control de las Drogas, basado en un consenso global, cuyo eje central son los tres tratados internacionales mencionados, los cuales han sido ampliamente aceptados y ratificados.

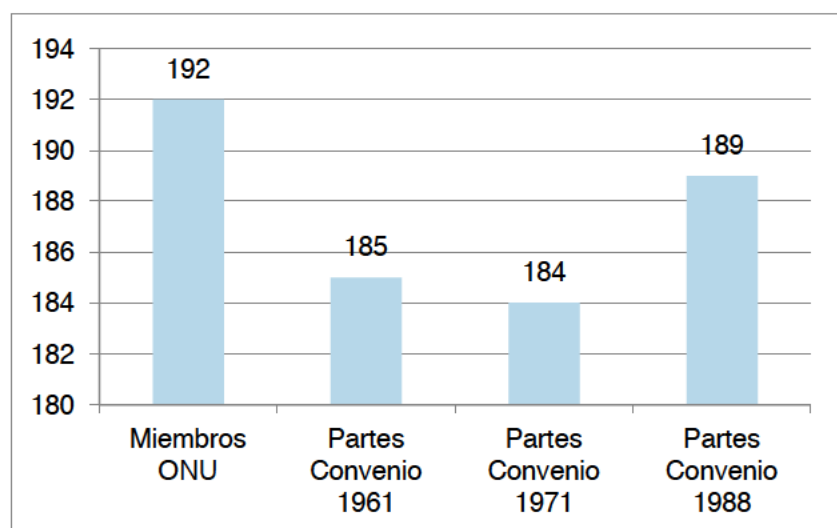
Como puede observarse en la siguiente ilustración, cerca del 96,8% de los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas han ratificado los instrumentos que componen el Sistema internacional de Control de las Drogas, sumándose en menor o mayor medida a la implementación de una política mundial en la materia cuya dirección está marcada por los Convenios y los lineamientos de los órganos de administración creados para el efecto.

⁴⁰ Ibídem, Artículo 5.3.

⁴¹ Ibídem, Artículo 6.

⁴² Ibídem, Artículo 14.

Ilustración 3 - Relación entre Estados Miembro de la ONU y Estados Parte en los Convenios sobre Drogas



Fuente: Elaboración propia con datos publicados y actualizados por la Organización de Naciones Unidas a 27 de mayo de 2015.

Este amplio reconocimiento incide en la aceptación que los países tienen sobre las tareas de seguimiento y supervisión que ejerce el órgano de control (JIFE), al tratarse de actividades no sólo previstas por los tratados, sino reconocidas y aceptadas por los propios Estados en virtud de su adhesión a éstos.

1.3. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LAS DROGAS

Los elementos principales del sistema, que hoy día son la pieza clave del prohibicionismo global, fueron creados y desarrollados a partir de las convenciones de 1925, 1931 y 1936, y retomados por la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

Con ella, el objetivo del régimen internacional siguió siendo el mismo que a principios del siglo XX, esto es, la limitación del uso de sustancias estupefacientes a fines estrictamente médicos y científicos; acción que, pese al desarrollo que había tenido a lo largo de 50 años⁴³, requería reforzar su legitimidad a través de un mayor consenso, que sólo sería posible lograr en el marco de una Organización como la ONU.

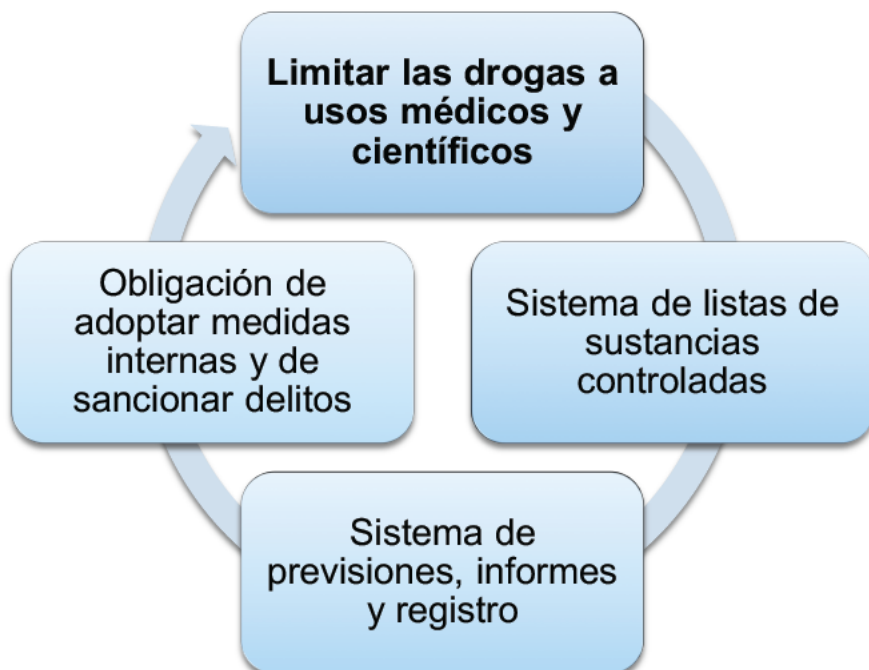
Bajo este propósito se agruparon de manera sistémica otros tres componentes que asegurarían a las Naciones Unidas un campo para la legítima supervisión y control de la actividad de los Estados en materia de drogas.

Como muestra la siguiente ilustración, estos componentes serían: la elaboración de listas de sustancias controladas; un sistema de previsiones – informes y registros– para el cálculo de las necesidades médicas y científicas

⁴³ El Convenio Internacional del Opio de 1912, cuyo base fuera preparada en el seno de la Comisión del Opio de Shanghái de 1909, ya incluía en su artículo 9 la obligación de los Estados de dictar *“leyes o reglamentos sobre la farmacia, de manera que se limite la fabricación, la venta y el empleo de la morfina de la cocaína y de sus sales respectivas a los usos medicinales y legítimos únicamente”*.

anuales; y la obligación de adoptar medidas internas y sancionar como delitos diversas acciones relacionadas con los estupefacientes.

Ilustración 4 - Elementos del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas



Fuente: Elaboración propia.

1.3.1. La limitación del uso de drogas

Habiendo sido tomadas como justificaciones esenciales del actual Sistema la preocupación por la salud física y moral de la humanidad, el grave daño que la toxicomanía causa al individuo y el peligro que ello supone para las diferentes esferas de la vida de las personas, el régimen internacional de fiscalización hizo presente la necesidad de adoptar medidas eficaces para prevenir y combatir el uso indebido de estupefacientes⁴⁴.

Sin embargo, plantear el discurso de la prohibición absoluta de las drogas a escala planetaria resultaba una tarea difícil frente a la necesidad de

⁴⁴ Vid. Preámbulo Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

recurrir a determinadas sustancias con fines médicos. Esto hizo necesario buscar una fórmula intermedia que permitiera dar continuidad al enfoque prohibicionista en materia de drogas, pero al mismo tiempo recurrir legítimamente al uso de éstas, eso sí, bajo unos parámetros bastantes restringidos y costosos.

Para ello, se retomó el propósito original, fijado por los instrumentos precedentes, de limitar el uso de estupefacientes a fines médicos y científicos y establecer un marco internacional de permanente cooperación y fiscalización como herramienta eficaz para alcanzar la “finalidad humanitaria” con que se expandía el Sistema.

Aunque este elemento no era nuevo, su adopción en 1961 marco una diferencia respecto del pasado, al incluirlo como una obligación general de las Partes, superando el enfoque previo de “*agotamiento de la capacidad excedente*”, y obligando a centrar la atención en los consumidores individuales de estupefacientes⁴⁵.

El artículo 4 de la Convención Única instó a las partes a adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para que la producción, fabricación, posesión, distribución, intercambio, importación, exportación y uso de sustancias estupefacientes quedase limitada exclusivamente a fines médicos y científicos.

Más que una obligación general, ésta constituyó una obligación de carácter especial, que vendría a orientar a los demás elementos y acciones que componen el Sistema, anteponiendo en la normativa el objetivo real que se buscaba cumplir con éste: prohibir las drogas como medio para conseguir un mundo libre de ellas⁴⁶.

⁴⁵ Vid. CARSTAIRS, C. The Stages of the International Drug Control System, En: Drugs and Alcohol Review, Vol. 24, 2005, p. 61; y BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, op. cit., p. 7.

⁴⁶ S.K. Chatterjee indica que es posible que la inclusión de obligaciones generales en el texto del tratado obedezca al interés por reforzar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en

De esta forma se reforzó el enfoque prohibicionista del Sistema, descalificando tanto la legitimidad como la legalidad de cualquier otra clase de consumo ajeno al autorizado⁴⁷, obligando a los “países en desarrollo” a abolir todos los usos no médicos ni científicos de las plantas reguladas –opio, cannabis y hoja de coca– que durante siglos habían hecho parte de su cultura y tradiciones.⁴⁸

Mantener estos usos tradicionales dificultaba ejercer un estricto control sobre el cultivo de dichas plantas, como pre-requisito para limitar la producción mundial de drogas a cantidades estrictamente necesarias para los fines médicos y científicos, pues los principales países productores –India, Pakistán, Birmania, Perú y Bolivia– requerían grandes cantidades para el uso y consumo local, lo que acrecentaba el riesgo de desvío de materias primas hacia el mercado ilegal de las drogas.

De este modo, el opio, el cannabis y la hoja de coca fueron sometidos a los mismos controles que los alcaloides extraídos y concentrados como la morfina y la cocaína⁴⁹.

BEWKWT-TAYLOR y JELSMA señalan que *“la Convención Única equiparó la masticación de la hoja de coca a la inyección de cocaína, y la práctica de fumar un porro a la de esnifar cocaína. Así, los usos sociales del cannabis –que en muchos países en desarrollo eran vistos en aquella época como algo comparable al uso social del alcohol en el mundo desarrollado, al*

el mismo, haciendo frente a la corta eficacia que tuvieron las normativas anteriores. De ahí que deba entenderse que el apartado de obligaciones generales contenga, en realidad, las obligaciones especiales de la Convención. Vid. CHATTERJEE, S.K. *Legal Aspects of International Drug Control*. The Hague-Boston-London: Martinus Nijhoff, 1981, p. 358

⁴⁷ v.gr. los consumos de tipo cultural, espiritual, religioso o recreativo.

⁴⁸ Vid. BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. *Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica*, op. cit., p. 1.

⁴⁹ *Ibíd*em, p. 13.

igual que masticar coca o tomar mate de coca en la región andina, algo comparable a beber café— fueron condenados a ser abolidos⁵⁰.

Con el fin de lograr la adhesión y el apoyo al sistema por parte de los países que resultaban gravados con la exclusión de los usos tradicionales de dichas plantas, los redactores del acuerdo tuvieron la previsión de incorporar excepciones a la regla general de limitación del uso de drogas. Sin embargo, no serían sólo éstos los beneficiarios de las medidas de excepción planteadas, pues los sectores industriales que procesaban fibras de cáñamo y, otro muy determinado, que usaba la hoja de coca como aromatizante y saborizante también se vieron favorecidos.

Lo curioso del asunto fue que los usos tradicionales no sólo se vieron autorizados de forma excepcional, sino también temporal, mientras que el uso industrial de algunas plantas con finalidades distintas a las médicas no fue limitado en el tiempo.

Este grupo de excepciones, antes que marcado por el respeto de la cultura y tradiciones de determinados pueblos, se basó en la búsqueda del respaldo al proyecto reunificador del prohibicionismo global, tanto por los países como por una parte del sector comercial que desde años atrás venía ejerciendo como grupo de presión para alcanzar concesiones en la materia.

A este respecto, no podemos dejar de lado el hecho de que desde finales del siglo XIX las grandes farmacéuticas habían encontrado en los preparados que contenían opio un gran mercado de consumo —no siempre médico— que les reportaba grandes beneficios⁵¹. Del mismo modo, un producto

⁵⁰ Vid. BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, op. cit., p. 14.

⁵¹ Como ejemplo de ello, la empresa farmacéutica Bayer dio lanzamiento, a finales del siglo XIX, a la Aspirina, su producto estrella, como una alternativa al opio para el tratamiento del dolor, y once días más tarde presentaría la heroína como un preparado para calmar la tos de los niños y recuperar a los morfinómanos de su adicción, bajo la indicación de que ésta no era adictiva. Durante el siglo XX se promovió en Estados Unidos el uso de la heroína para la deshabituación de los morfinómanos, y aunque al parecer estos superaban su adicción a la

ampliamente conocido como la Coca-Cola también se había venido valiendo de estimulantes y estupefacientes naturales para lograr la tan anunciada “chispa de la vida” con la que captó millones de clientes en todo el mundo⁵². Era claro que, en ambos casos, un régimen de control les resultaba lesivo.

Las excepciones a los usos no médicos y científicos de estupefacientes se diseminaron en diversos artículos del régimen internacional de las drogas, lo suficientemente distantes de la obligación general de limitación como para dejar claro que ello no constituirían un ámbito desbordado de permisión.

El artículo 49 de la Convención Única introdujo un conjunto de posibles reservas al tratado tendientes a permitir de manera transitoria –y siempre que se tratase del empleo tradicional en los territorios– el uso de opio con fines “*casi médicos*” para fumar, la masticación de hoja de coca, el uso de cannabis, de la resina de cannabis, de extractos y tinturas de cannabis con fines no médicos, y la consecuente producción, fabricación y comercio de estos estupefacientes para dichos propósitos.

La autorización brindada compelió a los Estados a abolir de manera definitiva estos usos en un plazo de 15 años desde la entrada en vigor del tratado para el caso del opio, y de 25 años para la masticación de la hoja de

morfina, lo cierto era que ésta sólo presentaba una transformación que los hacía dependientes de una sustancia mucho más fuerte y adictiva, la heroína. La constatación de que se trataba de un producto altamente adictivo conllevó a que se obligara a Bayer a retirar el producto del mercado en el año 1913. No obstante, la amplia difusión y buena recomendación de los preparados había asegurado un importante número de clientes que, habiendo desarrollado una dependencia, seguirían recurriendo al producto aún al margen de la legalidad. Vid. MANJÓN-CABEZA, A. La solución, op. cit., pp. 77-78; y ESCOHOTADO, A. Historia general de las drogas, 2, op. cit.

⁵² MANJÓN señala que el origen de la bebida “*está en el tónico que contenía cocaína, indicado para el dolor de cabeza, preparado por un farmacéutico de Georgia, J. Pemberton, que lo registró con el nombre de ‘Wine of Coca, Ideal Tonic’.* La fórmula original recurría al vino y a la cocaína, pero en su evolución se prescindió del alcohol y añadió agua gasificada; el producto se presentó como una bebida para intelectuales y abstemios. (...) en el año 1981 la patente fue vendida al farmacéutico A.G. Candler, quien después fundó Coca-Cola Company. (...) en 1909, tras la ilegalización de la cocaína en Estados Unidos, se descocainizó la bebida y la cocaína se sustituyó por cafeína. (...) hoy la Coca-Cola sigue siendo el mayor comprador de cola y de una variedad de coca ecuatoriana que se usa para aromatizar el producto una vez liberadas las hojas del alcaloide”. Cfr. MANJÓN-CABEZA, A. La solución, op. cit., pp. 36-37.

coca y los usos no médicos del cannabis. Con esto se hizo explícito el objetivo de poner fin de manera definitiva a los usos tradicionales y no médicos de las tres plantas.

Aunque la finalidad parecía estar clara, Perú y Bolivia lograron incluir en el texto de la Convención de 1988 una disposición según la cual las medidas que se adoptaran para la eliminación de los cultivos ilícitos de las plantas de adormidera, cannabis y arbusto de coca, debían respetar los derechos humanos fundamentales y tener en cuenta los usos tradicionales lícitos –donde exista la evidencia histórica de ello–, así como la protección del medio ambiente⁵³. Esta vendría a ser la única norma de todo el Sistema Internacional de Fiscalización que haría una expresa referencia a la obligación de respetar los derechos humanos.

Lo que parecía un logro, en realidad fue retórica desvirtuada por la misma disposición que ordenaba que cualquier medida adoptada en este sentido no sería menos estricta que las aplicables conforme a la Convención Única. Pues con esta afirmación se aseguró la vigencia de la obligación, sujeta a plazo, de eliminar los usos tradicionales de las drogas, impuesta por el artículo 49 de la Convención Única. Esta incongruencia nos regresaría de golpe al punto en el que ya se encontraba la cuestión en 1961.

Pese a ello, el significado cultural de dichas prácticas, su arraigo en la población y el inexorable paso del tiempo, hicieron que una vez cumplidos los plazos máximos fijados en la Convención⁵⁴, los territorios que presentaron sus reservas basados en el mencionado artículo 49, continuaran ejerciendo los usos tradicionales de las sustancias, cuestionando así la eficacia y legitimidad de la normativa internacional. En la actualidad, subsisten los usos tradicionales junto al mandato que obliga a su extinción. Como mencionamos previamente,

⁵³ Vid. Artículo 14.2, Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

⁵⁴ Al haber entrado en vigor la Convención Única en el año 1964, el plazo para la abolición del uso del opio con fines no médicos se cumplió en el año 1979, mientras que el otorgado para prohibición de la masticación de la hoja de coca y los usos no médicos del cannabis se alcanzó en 1989.

el mantenimiento de la prohibición de los usos ancestrales ataca la identidad cultural de los pueblos indígenas y lesiona sus derechos humanos, afectando, a su vez, la realización del principio de no discriminación respecto de las comunidades indígenas y tribales⁵⁵.

Asimismo, el Sistema también contemplo otro grupo de excepciones menores, como la referida a la permisión del uso de la hoja de coca para la elaboración de un agente soporífero que no contuviese ningún tipo de alcaloide, autorizando la producción, importación, exportación, comercio y posesión de las hojas para tal fin⁵⁶. Esta disposición se vendría a conocer como el artículo *Coca-Cola*, al ser fácilmente identificable su directo beneficiario⁵⁷.

De otro lado, la Convención Única excluyó de su aplicación al cultivo de la planta de cannabis que se destinara exclusivamente a fines industriales (fibras y semillas) u hortícolas⁵⁸; al uso de las semillas de la adormidera⁵⁹; y se abstuvo de integrar en el sistema de listas la paja de adormidera, especificando que las restricciones sobre el cultivo de ésta concernían únicamente a aquél empleado para la producción de opio⁶⁰.

Asimismo, las hojas de cannabis quedaron fuera de la definición de “cannabis” propiamente dicha⁶¹ y se introdujo una lista de sustancias –Lista III– con los preparados exentos de control⁶², como aquellos que contuviesen menos del 0,1% de cocaína.

De este modo, aunque con excepciones, la limitación de las drogas a fines estrictamente médicos y científicos no sólo se convirtió en el elemento

⁵⁵ Vid. Supra nota 31.

⁵⁶ Vid. Artículo 27, Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

⁵⁷ Vid. MANJÓN-CABEZA, A. La solución, op. cit., p. 37.

⁵⁸ Vid. Artículo 28, Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

⁵⁹ Ídem, artículo 1.1.r).

⁶⁰ Ídem, artículo 25.

⁶¹ Ídem, artículo 1.1.b).

⁶² Ídem, artículo 2.3.

principal del Sistema, sino que proporcionó al derecho internacional las bases para la “guerra contra las drogas” que más adelante se libraría, entre otros, contra cultivos, cultivadores y usuarios⁶³.

1.3.2. Las listas de sustancias controladas

La fiscalización inicial, que se centró en un grupo específico de sustancias, a las que llamó “estupefacientes”, fijó un estricto control al cultivo de adormidera –*papaver somniferum*–, hoja de coca –*erythroxylum coca*– y cannabis –*cannabis sativa*–, así como a sus derivados. Con esta referencia básica se ampliaron los límites del tradicional Sistema de Control, abarcando el cultivo de las plantas utilizadas para la producción de estupefacientes naturales que, a la vez que mantenía la fiscalización sobre la producción del opio, permeaba el cannabis y el cultivo del arbusto de coca⁶⁴.

Para precisar el alcance de la fiscalización, se identificaron las sustancias sometidas a control mediante un sistema de listas, en las cuales se incorporaron los estupefacientes y preparados que en un primer momento abordaría el régimen. La clasificación efectuada mantuvo el criterio adoptado en el sistema original de grupos o listas creado por la Convención de 1931⁶⁵, basado en la propensión de la sustancia a generar adicción, según lo determinado por los representantes gubernamentales con el asesoramiento de expertos médicos, testimonios de empresas farmacéuticas y opiniones de la comunidad científica⁶⁶.

⁶³ Vid. BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, op. cit., p. 17.

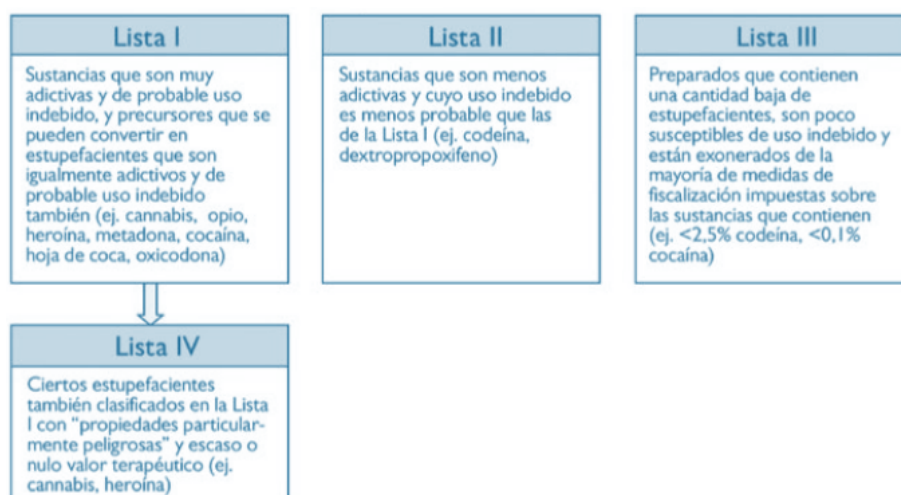
⁶⁴ Esta fue la primera vez que una Convención multilateral estableció disposiciones restrictivas sobre el cultivo del arbusto de coca. Vid. UNODC. A Century of International Drug Control, op. cit., p. 61; y CHATTERJEE, S.K. Legal Aspects of International Drug Control, op. cit., p. 349.

⁶⁵ Convención internacional sobre fabricación y reglamentación de la distribución de estupefacientes, Ginebra, 13 de Julio de 1931.

⁶⁶ McALLISTER, W. Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History. London & New York: Routledge, 2000, p. 100.

El número de listas se aumentó de dos a cuatro, respecto de 1931, mediante una graduación descendente –del uno al tres– en la cual se incluía en el primero de los listados todas aquellas sustancias consideradas especialmente peligrosas en atención a su nocividad, riesgo de uso indebido y muy limitado valor terapéutico. Este criterio fue aplicado para las tres primeras listas, toda vez que la cuarta sería una prolongación de la Lista I, en la que se reafirmaría la peligrosidad de sustancias ya contempladas en ella.

Ilustración 5 - Listas de sustancias incluidas en los convenios internacionales sobre fiscalización de drogas



Fuente: HALLM C; BEWLEY-TAYLOR D; JELSMA M. 2014⁶⁷.

Al respecto, uno de los asuntos más novedosos, y no menos debatidos, fue la inclusión del cannabis en la lista más estricta –Lista I–, equiparando su poder adictivo al de la cocaína o heroína e imponiéndole el más alto nivel de fiscalización previsto en la Convención tanto, al cannabis como a su resina, extractos y tinturas⁶⁸.

⁶⁷ Vid. HALLM, C; BEWLEY-TAYLOR, D; JELSMA, M. La clasificación en el sistema internacional de control de drogas. Amsterdam-London: Transnational Institute (TNI); International Drug Policy Consortium (IDPC), 2014, p. 5.

⁶⁸ Vid. BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, op. cit., p. 10.

Además de ingresar en la Lista I, el cannabis pasó a integrar también la Lista IV de sustancias. Al parecer, esta clasificación compuesta fue producto de la preocupación imperante por el abuso del cannabis, así como del deseo de los promotores de la Convención de asesorar y permitir a los países el diseño de las medidas internas más estrictas sobre la sustancia⁶⁹.

Al entender de los expertos, esta doble clasificación permite a los países firmantes adoptar las medidas especiales de control que estimen necesarias, incluida la prohibición de su uso, derivado de las propiedades particularmente peligrosas de los medicamentos que aparecen en la Lista IV⁷⁰.

El surgimiento de los nuevos tratados que integrarían el régimen internacional de control, como fueron las Convenciones de 1971 y 1988, aportó nuevas sustancia a las listas ya existentes, circunstancia que se vio favorecida por la naturaleza *numerus apertus* del mecanismo de clasificación.

En efecto, el sistema de listas, diseñado para la expansión de la fiscalización y su adaptación a los rápidos cambios del mercado de las drogas, admite las modificaciones e inclusiones de nuevas sustancias naturales o sintéticas que los Estados Parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la propia JIFE, según el caso, identifiquen como susceptibles de un uso indebido o que sean capaces de producir efectos parecidos a las ya inmersas en las listas.

Bajo este entendido, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) introdujo nuevos ítems y criterios en las cuatro listas, eliminando la vinculación entre las listas I y IV, y siguiendo en todas la graduación descendente en función a la peligrosidad y el valor terapéutico de las sustancias.

⁶⁹ BALLOTTA, D; HUGHES, B; BERGERON, H. "Cannabis control in Europe", En: A Cannabis Reader: Global Issues and Local Experiences, Monograph series 8, Volume 1, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Lisbon: EMCDDA, 2008, p. 103.

⁷⁰ Vid. ONU. Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Nueva York: Naciones Unidas, 1989, p. 65.

Ilustración 6 - Nuevos elementos en las listas de sustancias controladas de acuerdo con la Convención de 1971

Lista I	Lista II	Lista III	Lista IV
Estupeficientes que presentan un alto riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza especialmente grave para la salud pública, con escaso o nulo valor terapéutico (ej. LSD, MDMA, catinona)	Estupeficientes que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza grave para la salud pública, con un valor terapéutico de bajo a moderado (ej. dronabinol, anfetaminas)	Estupeficientes que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza grave para la salud pública, con un valor terapéutico de moderado a alto (ej. barbitúricos, buprenorfina)	Estupeficientes que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza menor para la salud pública, con un alto valor terapéutico (ej. tranquilizantes, incluido el diazepam)

Fuente: HALLM C; BEWLEY-TAYLOR D; JELSMA M. 2014⁷¹.

No obstante, pese a producirse la Convención de 1971 en el mismo marco sistemático establecido por la Convención Única de 1961, e ingresar nuevos elementos a sus listas, el criterio para la definición de las sustancias psicotrópicas a controlar no fue igual que el empleado en aquél entonces.

Mientras que en 1961 se incluyeron materias primas vegetales y otros precursores, en 1971 se excluyeron de las listas aquellas plantas de las cuales podía extraerse alcaloides, ofreciendo una visión menos sesgada que la sostenida diez años atrás⁷². Algunos expertos⁷³ apuntan esta diferencia como una incoherencia estructural básica del sistema que, con buenos motivos, evadió la norma rectora de tolerancia cero prescrita por la Convención Única.

Lo cierto es que éste fue un asunto de gran debate en las negociaciones del tratado, en las que se puso de presente la necesidad de respetar los usos tradicionales que algunas plantas tenían por parte de población indígena en determinados países. La discusión principal vino de la mano del peyote⁷⁴,

⁷¹ Vid. HALLM, C; BEWLEY-TAYLOR, D; JELSMA, M. La clasificación en el sistema internacional de control de drogas, op. cit., p. 5.

⁷² Vid. BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes: una relectura crítica, op. cit., pp. 15-16; y HALLM, C; BEWLEY-TAYLOR, D; JELSMA, M. La clasificación en el sistema internacional de control de drogas, op. cit., p. 4.

⁷³ Ibídem.

⁷⁴ Cactus que contiene la sustancia alucinógena denominada mescalina, la cual sí fue sometida a control bajo la Convención de 1971.

empleado con fines religiosos por indígenas mexicanos y norteamericanos, en la cual se arguyó que no merecía la pena tratar de imponer medidas de fiscalización a sustancias biológicas de las que pueden obtenerse sustancias psicotrópicas, más aún cuando el uso indebido de las mismas era considerado un sacrilegio por quienes hacían uso de ellas⁷⁵.

Por su parte, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 también vino a contribuir al sistema de listas, incorporando al control un conjunto de precursores para las sustancias psicotrópicas (1971), y un grupo de reactivos y disolventes tanto para éstas como para las estupefacientes (1961).

Su aportación se ve reflejada en dos tablas, la primera de las cuales clasifica los precursores directos de sustancias psicotrópicas y sus sales; mientras que la segunda lo hace con los reactivos, disolventes y sus sales, que pueden ser usados para la producción de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas.

Ilustración 7 - Precursores incorporados por la Convención de 1988

Tabla I	Tabla II
Precursores de sustancias sicotrópicas, como efedrina, piperonal, safrol, ácido fenilacético, ácido lisérgico y algunos reactivos clave usados para la conversión de morfina en heroína, así como el permanganato potásico, usado en la extracción de cocaína	Una amplia gama de reactivos y disolventes que se pueden usar en la producción ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, pero también tienen usos industriales lícitos extendidos, como acetona, éter etílico, tolueno y ácido sulfúrico

Fuente: HALLM C; BEWLEY-TAYLOR D; JELSMA M. 2014⁷⁶

El tratamiento temporal y diferenciado otorgado a las sustancias estupefacientes y psicotrópicas marcó también los ámbitos de competencias de

⁷⁵ Vid. BASSIOUNI, CH. Critical Reflections on International and National Control of Drugs, op. cit., p. 314.

⁷⁶ Vid. HALLM, C; BEWLEY-TAYLOR, D; JELSMA, M. La clasificación en el sistema internacional de control de drogas, op. cit., p. 5.

los órganos encargados de recomendar la incorporación de nuevas drogas a las listas. Así, la Organización Mundial de la Salud (OMS) sería la encargada de hacer recomendaciones respecto de los precursores de las primeras, mientras que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) abordaría lo atinente a los precursores de las segundas.

La inclusión progresiva de sustancias a las listas del Sistema Internacional para el Control de las Drogas se basa en dos principios amparados por las Convenciones de 1961 y 1971. El primero de ellos, el de *similitud*, indica que si una sustancia resulta similar a otra ya sujeta a fiscalización, es probable que ésta también deba ser controlada y, por tanto, requiere de un estudio que determine su nocividad, riesgo de uso indebido y carga terapéutica. Por su parte, el segundo principio, el de *convertibilidad*, toma en consideración la capacidad de una sustancia para ser fácilmente transformada en una droga con propiedades equivalentes a las controladas⁷⁷.

Si bien la flexibilidad otorgada por estos dos principios, a favor de la inclusión, supone un importante punto de apoyo al régimen internacional frente a un mercado clandestino dinámico y cambiante, en el cual aparecen rápidamente nuevas sustancias que son puestas a disposición de los usuarios, la mayoría de ellas con el potencial de causar graves daños a la salud de las personas; también genera un ámbito de potencial y permanente expansión del control, que robustece el prohibicionismo y favorece la implantación de políticas públicas centradas en el control de la oferta.

1.3.3. Drogas: cálculo, licencias y registro

Este elemento está integrado, a su vez, por dos componentes. El primero de ellos, un sistema de previsión de anual de la cantidad de sustancias requeridas

⁷⁷ *Ibidem*.

por los Estados con fines médicos y científicos; y, el segundo, un régimen de licencias autorizaciones y registros asociados a la producción legal de drogas. A continuación nos referiremos a cada uno de ellos.

1.3.3.1. El sistema de previsiones de las necesidades médicas y científicas

Como ha sido explicado, el régimen internacional de control parte de la consideración de que determinadas sustancias que son de beneficio para la humanidad también pueden causarle graves perjuicios. Por ello, aun siendo conscientes del peligro, es necesario garantizar la disponibilidad y acceso a ellas, con fines médicos y científicos, para el tratamiento del dolor y las enfermedades mentales.

Con el fin de asegurar este último objetivo, se introdujo un sistema de previsiones e informes. Este sistema implica, de una parte, un cálculo previsorio de las necesidades médicas y científicas, que obliga a los países a informar anualmente sobre las cantidades de drogas sujetas a control que requiere producir o importar para el consumo interno autorizado por el tratado. De otra parte, conlleva la presentación de informes estadísticos sobre la producción, fabricación, consumo y existencias en el mercado de las sustancias controladas, sus exportaciones, importaciones, incautaciones y destino a fines lícitos.

Contar con una previsión lo más exacta posible de las sustancias fiscalizadas necesarias, busca garantizar una oferta suficiente de éstas para fines médicos y científicos; evitar que los estupefacientes sean producidos o comercializados más allá de las cantidades que estrictamente se precisan; y evitar su empleo con fines distintos a los previstos, previniendo, a su vez, el desvío de sustancias excedentes al mercado negro a través de su tráfico ilícito.

Al entender de la JIFE, órgano encargado de administrar el control de las drogas, este mecanismo de previsiones reviste una gran importancia, toda vez que un mal cálculo o la ausencia de éste puede ocasionar problemas en el

uso de las sustancias en el sistema sanitario, como escasez, prescripción inadecuada, distorsión de la demanda y baja eficacia en relación a sus costes, en caso de subestimación. Por su parte, la sobrestimación podría llegar a generar excedentes, desperdicio y alto riesgo de desviación de estupefacientes⁷⁸.

Este sistema, contemplado en la Convención Única para las sustancias estupefacientes, no fue abordado por el Convenio de 1971 sobre sustancias psicotrópicas; sin embargo, el Consejo Económico y Social ha invitado en dos oportunidades a los Estados a que comuniquen a la JIFE sus estimaciones para las sustancias incluidas en las Listas II, III y IV de dicho Convenio⁷⁹.

Por su parte, los precursores de drogas⁸⁰ también son abordados por el sistema de cálculo de necesidades e informes, obligando a las partes a estimar la cantidad anual requerida, para prevenir y vigilar su desvío hacia otros actores que requieren de los mismos para su transformación y/o fabricación ilegal de Estupefacientes⁸¹.

La JIFE señala que el proceso de cálculo de previsiones permite que:

⁷⁸ JIFE; OMS. Guía para estimar las necesidades de sustancias sometidas a fiscalización internacional. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2012, pp. 1-2.

⁷⁹ Vid. ECOSOC. Resolución 1981/7 sobre aplicación del Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas (E/1891/58), aprobada el 6 de mayo de 1981, p. 10; y ECOSOC. Resolución 1991/44 sobre prevención de la desviación de comercio internacional hacia canales ilícitos de las sustancias psicotrópicas incluidas en las Listas III y IV del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 (E/1991/103), aprobada el 21 de junio de 1991, p. 40.

⁸⁰ Vid. Supra nota 38.

⁸¹ La Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas pidió a los gobiernos que proporcionaran a la JIFE las previsiones anuales de sus necesidades legítimas de algunos precursores que son utilizados con frecuencia para la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico, así como de las necesidades de importación de preparados a base de éstas sustancias, de donde ellas pudieran ser utilizadas o extraídas. Vid. CND. Resolución 49/3 sobre fortalecimiento de los sistemas de fiscalización de precursores utilizados en la fabricación de drogas sintéticas, Informe sobre el 49 período de sesiones (8 de diciembre de 2005 y 13 a 17 de marzo de 2006). Nueva York: Naciones Unidas, 2006, p. 24.

- Las autoridades competentes obtengan información exacta y realista sobre las cantidades de sustancias sometidas a fiscalización que son verdaderamente requeridas para fines médicos y científicos.
- Los gobiernos puedan garantizar que haya cantidades suficientes de las sustancias sometidas a fiscalización a disposición del sistema de salud.
- Se conozcan los niveles necesarios para el uso legítimo, limitando la oferta y adoptando medidas oportunas para prevenir su desviación al uso ilícito.
- Los gobiernos conozcan, a través de las listas de previsiones autorizadas por la JIFE, las cantidades de sustancias que requiere cada país para fines lícitos.
- La JIFE autorice las cantidades de fabricación, importación y exportación de las sustancias sometidas a fiscalización, controlando que no se exceda de ellas.
- Los países puedan reducir los riesgos de desviación de sustancias para fines ilícitos.
- El Sistema Internacional de Fiscalización fomente un equilibrio entre la demanda y la oferta de drogas a nivel mundial⁸².

No obstante, el proceso de cálculo de necesidades no es tarea fácil y para algunos países resulta muy difícil establecer a su interior métodos eficaces y procedimientos sistemáticos que le permitan cumplir anualmente con su obligación de reporte.

⁸² JIFE; OMS. Guía para estimar las necesidades de sustancias sometidas a fiscalización internacional, op. cit., pp. 2-3.

En muchos de ellos la carencia de recursos económicos suficientes para atender a las disposiciones convencionales, la ausencia de conocimientos técnicos sobre determinadas sustancias, la falta de una fuerte infraestructura sanitaria y de un marco institucional que brinde un acceso igualitario a los medicamentos a toda la población, son la causa del incumplimiento de esta obligación.

Para evitar que los Estados que no presentan sus previsiones anuales a la JIFE ejerzan una producción descontrolada de drogas, esta Entidad supranacional realiza el cálculo de necesidades para el país respectivo, fijando el volumen permitido para la fabricación e importación de sustancias sujetas a fiscalización.

Aunque se solicita la confirmación o revisión del país a las previsiones establecidas en su nombre, lo cierto es que con esta estrategia el régimen internacional termina permeando la órbita de los asuntos internos del Estado, a fin de dar cumplimiento a los fines de los tratados en esta materia.

Pese a los controles establecidos, el panorama mundial sigue mostrando una inequitativa disponibilidad de las sustancias sujetas a control en las diferentes regiones del planeta, observando que para el año 2011 el 90% del consumo mundial de analgésicos se concentraba en Australia, Canadá, los Estados Unidos de América, Nueva Zelanda y algunos países europeos⁸³; mientras que el 80% de la población mundial tenía un acceso limitado o nulo a estos medicamentos⁸⁴. Hoy día esta situación no ha sufrido mayor variación.

Lo anterior supone que, en los países donde hay escasa o nula disponibilidad de medicamentos, miles de personas enfermas carezcan de la posibilidad de contar con un tratamiento médico adecuado a sus dolencias, aumentando, a su vez, el riesgo de que los territorios puedan experimentar

⁸³ Ibídem, p. 3.

⁸⁴ Vid. JIFE. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011 (E/INCB/2011/1). Nueva York: Organización de Naciones Unidas, 2012, pp. v y 38.

nuevos problemas de salud pública que, como dijimos, afecta el derecho a la salud —en sus ámbitos de disponibilidad y acceso— y pone en peligro la vida de las personas.

En contrapartida, los países y regiones que presentan un consumo excesivo de sustancias sujetas a fiscalización constituyen una alarma permanente frente a su posible uso indebido, el aumento de problemas de salud asociados al abuso, y el riesgo inminente de desvío al tráfico ilegal de drogas.

1.3.3.2. Licencias, autorizaciones y registro

La fiscalización internacional de estupefacientes, lejos de acabar con la producción y el tráfico ilícito de sustancias, hizo aún más evidente la existencia de un mercado clandestino de drogas que fue creciendo y fortaleciéndose a medida que las prohibiciones fueron aumentando.

El refuerzo del control internacional de las drogas potenció la capacidad de reinversión de los grupos delincuenciales, que fueron encontrando nuevas técnicas y oportunidades para hacer frente a las limitaciones que se imponían. Como fue explicado, las ganancias derivadas del tráfico ilícito de sustancias les permitieron no solo permanecer en el negocio, sino permear diversas esferas del poder público y privado para garantía de su actividad.

Siendo conscientes de la existencia de dos campos para el manejo de los estupefacientes, uno legal, administrado por el Estado y mayormente operado por particulares; y otro clandestino e ilegal, a cargo de grupos delincuenciales, se estableció un sistema de licencias o autorizaciones para permitir la posesión de estas sustancias a quienes los gobiernos tuviesen

encomendadas legítimamente labores relacionadas con la producción y consumo validado por la JIFE⁸⁵.

Este componente tampoco sería ajeno a la historia del Sistema de Fiscalización. En efecto, la necesidad de contar con un mecanismo de autorizaciones había sido abordada desde el Convenio Internacional del Opio de 1912, en el cual la imperiosa necesidad de controlar el mercado y evitar las ganancias de determinados países que se habían hecho con éste, así como el temor a que el comercio libre de sustancias como la morfina, heroína y cocaína pudiese conducir a un aumento del consumo, hizo que se instara a las partes signatarias al otorgamiento de licencias para la fabricación, importación, venta, distribución y exportación de las sustancias controladas⁸⁶.

Este elemento perduró durante la evolución del sistema, siendo contemplado también en las convenciones de 1925 y 1931⁸⁷, y rescatado por la Convención Única, tanto en su régimen de licencias sobre la producción, comercio y distribución, como respecto de los certificados de importación.

Quedando claro que operar el mercado legal de las drogas al interior del Estado requiere la participación de cultivadores, productores y comercializadores privados, ya que éste suele reservarse sólo en algunos casos el rol de suministrador final en el que confluye con actores particulares, el sistema de licencias brinda a los gobiernos un ámbito de control sobre estas actividades para asegurar el cumplimiento de los límites de producción autorizados por la JIFE.

No obstante, este sistema de licencias requiere de un especial cuidado y manejo estatal para asegurar que quienes toman parte en la cadena legal de

⁸⁵ El numeral 2 del artículo 1 de la Convención Única de 1961 indica que se considerará que un estupefaciente ha sido consumido cuando haya sido entregado a una persona para su distribución al por menor, para uso médico o para la investigación científica; debiendo entenderse en el mismo sentido la palabra “consumo”.

⁸⁶ Vid. Artículos 5, 8.e), 10.a).b).c) del Convenio Internacional del Opio de 1912.

⁸⁷ Vid. BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, op. cit., p. 6.

las drogas cuenten con la autorización expresa, no generen excedentes de cultivo o producción y, por tanto, no desvíen productos al mercado ilegal.

Este elemento representa uno de los puntos más frágiles para la fiscalización nacional e internacional de estupefacientes, pues supone en muchos casos depositar en cultivadores, fabricantes y comerciantes privados la confianza necesaria para el cumplimiento de las obligaciones convencionales, a través de la autorización para el ejercicio de una actividad que tiene la potencialidad de favorecer el comercio ilegal.

Para contrarrestar este efecto, y reforzar la prevención del tráfico ilícito, las empresas que cuentan con autorización para el ejercicio de alguna de estas actividades están obligadas a llevar a cabo un estricto registro de las cantidades de estupefacientes fabricados, así como de las cantidades adquiridas y el destino final de las mismas⁸⁸.

Sin embargo, esto no resulta del todo suficiente frente a las diferentes estrategias que día a día son diseñadas por los grupos delincuenciales que operan el mercado ilícito de las drogas, las cuales aseguran la adquisición y desvío de precursores suficientes para el mantenimiento de su empresa.

1.3.4. La obligación de adoptar medidas internas –legislativas y administrativas–, y de sancionar delitos

Aunque los anteriores elementos constituyen el núcleo central del control internacional y determinan preponderantemente el rumbo de la política pública sobre drogas en los países, el mayor impacto político, social y económico a su interior viene dado por las obligaciones generales que emanan del tratado, las cuales instan a la adopción de medidas en el derecho interno para el cumplimiento de sus disposiciones.

⁸⁸ Vid. artículo 34.b) de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

El orden interno de los Estados se erige en un segundo ámbito de control, reforzando y complementando al régimen internacional, que asegura que en los países existan medidas tanto administrativas como legales que impidan la producción, comercialización y distribución ilegal de estupefacientes a todos los niveles, así como el consumo que no se corresponda con los fines médicos y científicos aprobados por el sistema.

A este respecto, las medidas relacionadas con el ámbito penal revisten una especial mención, ya que la Convención Única insta a las partes a considerar como delito cualquiera de las acciones relacionadas con los estupefacientes que no estén acordes con lo mandado por ella, imponiendo la obligación de castigarlas con penas de prisión u otras de privación de la libertad⁸⁹.

Esta obligación configura, en cierta medida, una cláusula automática de criminalización para los diferentes actores de la cadena de las drogas que se encuentren al margen de lo considerado como legítimo por el régimen internacional, sin dar cabida a la valoración de factores determinantes frente a los cuales las personas o grupos de ellas se ven involucrados en estas actividades sin que puedan realizar un ejercicio pleno de su voluntad.

Aunque la Convención de 1936, sobre tráfico ilícito, ya había convertido en delito internacional a todas las actividades relacionadas con el tráfico de sustancias⁹⁰, fue la Convención Única la que por primera vez incluyó disposiciones penales en un tratado de fiscalización de estupefacientes que contara con amplia aceptación, erigiéndolas, de esta forma, en una de las piezas centrales de las políticas nacionales e internacionales sobre drogas⁹¹.

⁸⁹ Vid. Artículo 39.a) de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

⁹⁰ Vid. Artículo 2 de la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Sustancias Nocivas, Ginebra, 26 de junio de 1936.

⁹¹ Vid. BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, op. cit., p. 9.

El cumplimiento de este mandato, enmarcado en un enfoque prohibicionista, brinda a los Estados un amplio campo para implementar la más variada clase de acciones. Éstas, a lo largo de los años, han ido desde la erradicación forzosa de cultivos, hasta la criminalización y estigmatización de cultivadores y consumidores, pasando por una guerra directa contra los traficantes y comercializadores ilegales de sustancias. Con dichas acciones han resultado afectadas millones de personas pertenecientes a grupos vulnerables, las cuales se han visto obligadas a ceder a las propuestas económicas que oferta el tráfico ilícito, con el propósito principal de satisfacer algunas de sus necesidades más básicas. A este último respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha indicado que la mayoría de los campesinos que ejercen actividades de cultivo con fines ilícitos lo hacen con fines de subsistencia, al pertenecer a sectores de extrema pobreza donde la presencia del Estado es más débil y, por tanto, hay un escaso o nulo acceso a los servicios públicos básicos⁹².

La gran variedad de medidas implementadas por los Estados en el derecho interno, así como su diverso grado de severidad, se encuentra auspiciado por el hecho de que el régimen internacional implantó la criminalización de todas las acciones relacionadas con los estupefacientes, pero dejó en manos de los gobiernos la especificación de las medidas administrativas y legislativas concretas a aplicar para el acatamiento de las obligaciones convencionales.

Esto último resulta claramente entendible en la medida en que, por respeto al principio de soberanía estatal, la Convención Única no es directamente aplicable en materia penal al interior de los países y, por tanto, tiene que dejar a éstos la determinación de los delitos y la imposición de las sanciones.

⁹² UNDP. Perspectives on the development dimensions of drug control policy [en línea]. http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf [citado en 30 de noviembre de 2015], p. 4; y UNDP. Addressing the development dimensions of drug policy. New York: United Nations Development Programme, 2015, pp. 6-7.

A su vez, esta diversificación de medidas se ve favorecida por el amplio margen de acción que ofrece la ausencia de una clara definición sobre lo que debe entenderse por usos médicos y científicos⁹³; y el hecho de que el artículo 36 de la Convención Única, relativo a las disposiciones penales, dejase por fuera de su texto al consumo de drogas, sometiéndolo a la indeterminación del artículo 33, según el cual *“las Partes solo permitirán la posesión de estupefacientes con autorización legal”*. Esto por cuanto, la posesión de drogas, ha sido la única conducta penalmente sancionable contemplada en el artículo 36, capaz de servir de puente para la criminalización de los consumidores, al entender que cualquier posesión no autorizada –aunque fuese con destino al consumo personal– es penalmente reprochable.

La falta de detalle de la norma ha generado diversas interpretaciones, algunas de ellas contrarias a la opinión de los órganos de control, acerca de la postura que podrían adoptar los gobiernos respecto de la posesión de estupefacientes para el consumo personal.

Es por esto que en un intento por contener la implantación de políticas contrarias al prohibicionismo que patrocina el Sistema, las Naciones Unidas en sus comentarios a la Convención Única, precisaron que dicha disposición debe entenderse vinculada a la obligación general impuesta por la Convención, limitando la posesión legítima de sustancias únicamente a aquella autorizada para fines médicos y científicos.

Más aún, siendo conscientes de la vaguedad y desvinculación de la norma, las Naciones Unidas sostuvieron a renglón seguido, que aunque no resulte de aceptación el criterio de algunos gobiernos que consideran que no se les exige castigar la posesión no autorizada de estupefacientes por toxicómanos para su consumo personal, es indudable que las partes no necesitan considerar que la posesión no autorizada para tales fines sea un

⁹³ BOISTER, N. Penal Aspects of the UN Drug Conventions. [S.L.]: Kluwer Law International, 2001, p. 27.

“delito grave” sujeto a castigo con penas de prisión u otras de privación de la libertad, pero que en cualquier caso pueden optar por imponer otras sanciones menores como una multa o una amonestación⁹⁴. Con esto, dejo claro que la posesión de sustancias para el consumo personal se encuentra, en cualquiera de los casos, en el ámbito de lo reprochable y sancionable, al margen de consideración alguna sobre la elección que las personas pueden hacer frente al consumo, o de la prohibición de intromisión en la vida privada de las personas que impone el respeto de los derechos humanos.

Sabiendo que este asunto queda, en última instancia, a decisión de las partes, las Naciones Unidas zanján el tema indicando que en el caso de que se opte por no imponer ningún tipo de sanción, se debe hacer todo lo posible para evitar esa posesión, aplicando todas las medidas administrativas de fiscalización de la producción, el comercio y la distribución que establece la Convención, cuyo objeto básico es evitar el uso indebido de estupefacientes y, por ende, evitar también su posesión no autorizada por toxicómanos.

Tanto la norma, como su interpretación autorizada, dan paso a uno de los mayores debates y preocupaciones derivadas del régimen internacional, cual es la consideración y trato a los consumidores de sustancias fiscalizadas, asunto al que nos referiremos al abordar el Capítulo III de este trabajo. Criminalización o no del consumo, estigmatización o no de los usuarios, todo queda en mano de las políticas públicas que finalmente implementan los Estados.

De esta forma, el Sistema creado bajo el mandato de la Convención de 1961 establece mucho más que una forma lícita de producir drogas sin que constituya una fuente para el tráfico ilícito.

Sus redactores y dignatarios fueron conscientes de esto, probablemente sin imaginar que las acciones que derivarían podrían, en muchos de los casos,

⁹⁴ ONU. Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, op. cit., pp. 411-443.

contradecir la tan anunciada finalidad humanitaria del sistema y llegar a afectar los derechos humanos de los usuarios, ya sean éstos considerados legítimos o no.

En lo que pareció ser un intento por adecuar el control de las drogas a los fines esenciales de la Organización de Naciones Unidas, y tomando en consideración el impacto que las sustancias estupefacientes generan en la salud de las personas, la Convención, luego del Protocolo de 1972, pasó a invitar a las partes a tomar las medidas posibles para la prevención del uso indebido de estupefacientes, ofreciendo acciones de tratamiento y reinserción a los afectados.

Sin embargo, esta disposición, contenida en un único artículo, no tiene mayor desarrollo en el resto del tratado, ni cuenta con un enfoque equilibrado respecto del amplio detalle con que aborda el espectro de la oferta de drogas. Las medidas de atención a los usuarios de drogas, así como las acciones de reinserción social han sido objeto de planteamiento crítico por parte de algunos países, así como de la sociedad civil organizada, durante las sesiones anuales que la Comisión de Estupefacientes celebra en Viena.

El adecuado balance entre oferta y demanda que algunos autores otorgan a la Convención⁹⁵, se justifica en que el mayor número de medidas enfocadas hacia la oferta de drogas constituye una forma de asegurar la cantidad precisa de estupefacientes para cubrir las necesidades médicas y científicas existentes en los países, de modo que haya una adecuada disponibilidad de éstos para el tratamiento y la administración a pacientes que los necesitan; protegiendo, al mismo tiempo, a la población frente al uso indebido y sus efectos, al evitar la disponibilidad de las sustancias para usos no médicos. Visión que desconoce la necesidad de atender los problemas que causa el consumo no médico.

⁹⁵ Vid. GHODSE, H. *International Drug Control into the 21st Century*, op. cit., p. 20.

Como veremos en el Capítulo III de esta tesis, el devenir de los años vendría a demostrar que un enfoque en la política mundial sobre drogas, basado en la oferta, sería insuficiente para el abordaje de los diversos problemas que éstas suscitan, así como precario para la protección de la salud, la libertad, la seguridad y la vida de las personas.

La restricción en la producción y tráfico de las sustancia, en vez de extinguir lo que denominó “uso indebido”, fortaleció el mercado negro de las drogas, aumentando el volumen de comercialización y su precio, y afectando negativamente la pureza de las sustancia que son comercializadas, lo que a su vez pone en peligro la salud y la vida de las personas que consumen estas drogas.

Lo curioso de todo esto es que, como veremos más adelante, la semilla del mal, lejos de ser implantada por las propias drogas, ha sido patrocinado por el prohibicionismo global promovido por el propio Sistema Internacional de Control. La calificación de malignas que impuso el Preámbulo de la Convención Única a las sustancias estupefacientes, como consigna para combatir contra ellas; sumado a las obligaciones generales del artículo 4; las medidas de control diseminadas; y las cláusulas penales abordadas en el artículo 36; crearon un sistema sin resquicios, que además de controlar todo el proceso de cultivo, producción, distribución y uso, dio lugar a la criminalización por los Estados de las conductas que pudiesen llegar a impedir el cumplimiento de tal regulación.

Éste objetivo de control exhaustivo, que no parece fácil de ver, es en realidad la clave principal del Sistema que, contrario a lo que comúnmente suele pensarse, no ilegalizó ni prohibió ninguna sustancia sino que restringió y criminalizó las actividades asociadas a ellas, e impuso a los gobiernos una amplia gama de controles a los que deben hacer frente a través de sus políticas públicas para cumplir con las obligaciones internacionales.

1.4. LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y SU ROL EN EL CONTROL DE LAS DROGAS

Una de las principales finalidades de la reconfiguración del régimen internacional de las drogas fue reforzar la legitimidad de los órganos internacionales competentes en la materia. Para ello, se integró a la estructura competencial de las Naciones Unidas a las instituciones que habían sido creadas por las Convenciones de 1925⁹⁶ y 1931⁹⁷, bajo el mandato de la extinta Sociedad de Naciones⁹⁸.

De esta forma, en el marco del tratado con mayor consenso hasta entonces en la historia de la fiscalización de las drogas, se mantuvieron e incrementaron las funciones que la Junta Central Permanente del Opio (PCOB)⁹⁹, la Entidad Supervisora de Drogas (DSB)¹⁰⁰, y el Comité de Salud de la Liga (LNHO)¹⁰¹ tenían respecto del control de estupefacientes¹⁰².

En este sentido, la PCOB y la DSB fueron fusionadas en un único organismo, que pasaría a denominarse Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), mientras que las funciones de la LNHO serían absorbidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). También fueron

⁹⁶ Convenio de Ginebra sobre restricción en el tráfico de opio, morfina y cocaína de 1925.

⁹⁷ Convenio sobre fabricación y reglamentación de la distribución de estupefacientes de 1931.

⁹⁸ PÉREZ SALAZAR, B. El sistema internacional de fiscalización de drogas: un estado de cosas para cambiar, *En*: Novum Jus, Vol. 3, N 2 (Julio-Diciembre 2009). Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2009, p. 158.

⁹⁹ *Permanent Central Opium Board (PCOB)*, por nombre y siglas en inglés, al igual que en los dos citas siguientes.

¹⁰⁰ *Drug Supervisory Board (DSB)*.

¹⁰¹ *League of Nations Health Organisation (LNHO)*.

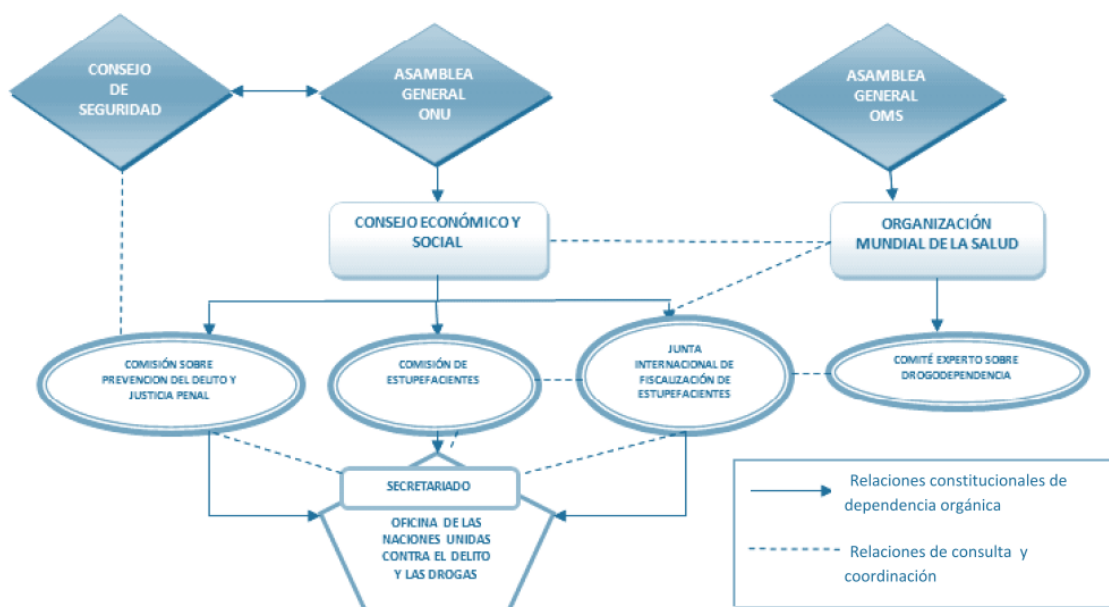
¹⁰² Vid. BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, *op. cit.*, p. 6.

creados nuevos órganos como la Comisión de Estupeficientes (CND)¹⁰³, y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD)¹⁰⁴.

La Convención Única, y sus desarrollos posteriores, consolidaron una estructura orgánica a la que se encomendó la orientación y conducción de la política mundial sobre drogas, así como la supervisión del cumplimiento de los tratados del Sistema de Fiscalización. Pese a la amplitud orgánica y funcional del sistema, en él destacan:

- La Asamblea General de las Naciones Unidas.
- La Comisión de Estupeficientes.
- La Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes.
- La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- La Organización Mundial de la Salud.

Ilustración 8 - Órganos del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas



Fuente: PÉREZ SALAZAR B. 2009¹⁰⁵

¹⁰³ Commission on Narcotic Drugs (CND), por sus siglas en inglés, al igual que en la cita siguiente.

¹⁰⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

¹⁰⁵ PÉREZ SALAZAR, B. El sistema internacional de fiscalización de drogas: un estado de cosas para cambiar, op. cit., p. 165.

La ilustración representa, lo más completamente posible, la composición orgánica del Sistema Internacional para el Control de las Drogas y las relaciones de dependencia existentes entre algunos elementos, así como la interacción y coordinación del conjunto en el cumplimiento de las obligaciones convencionales.

En adelante se presenta una breve descripción del mandato y rol de los principales órganos, con el objetivo de completar el panorama del Sistema actual. Para ello se empleará el contenido del mandato consignado para cada órgano en diversos instrumentos como: la Carta de las Naciones Unidas (1045); la Convención Única sobre Estupefacientes (1961); el Convenio sobre sustancias psicotrópicas (1971); la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988); así como otros documentos relevantes para el tema como la Declaración del Milenio del año 2000 (A/55/L.2), o el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/RES/60/1).

1.4.1. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas

La Asamblea General de las Naciones Unidas, órgano representante, normativo y deliberativo de la ONU, integrada por 193 Estados, y respecto de la cual se predica una representación universal, es la última responsable del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas.

A ésta competen el control y la supervisión general de los esfuerzos que son realizados internacionalmente para restringir la producción, comercialización y uso de drogas a los fines dispuestos por la Convención Única, esto es, los médicos y científicos.

Para cumplir con esta tarea, cuenta con la asistencia del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC)¹⁰⁶, quien a su vez es asistido y asesorado por la Comisión de Estupefacientes y por la Secretaría General.

Como encargada del debate y formulación de las políticas públicas con vocación mundial, reconoce la importancia de que las acciones internacionales referidas a las drogas procedan de un consenso global, cuyo fomento y promoción es, además, una sus obligaciones esenciales.

En ejercicio de su competencia para convocar sesiones especiales sobre determinados temas (UNGASS)¹⁰⁷, y en respuesta a peticiones de los países miembros, la Asamblea ha impulsado la celebración de sesiones especiales para abordar los problemas relacionados con las drogas.

Así, en la UNGASS llevada a cabo durante el año 1990, centro su debate en el uso indebido de drogas, dando origen al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).

Por su parte, en la sesión especial de 1998 en la que abordó lo que se denominaría *“el problema mundial de las drogas”*, se adoptó una declaración política sobre el control mundial de las drogas y un conjunto de planes de acción bajo los cuales los gobiernos se comprometieron por sí mismos a la adopción de medidas progresivas en la lucha contra la drogadicción y el tráfico ilícito.

Luego de ello, durante el año 2008, los Estados Miembros se reunieron en Viena para discutir los progresos alcanzados en la materia y acordar una nueva declaración política y plan de acción sobre la cooperación internacional

¹⁰⁶ *Economic and Social Council (ECOSOC)*, por su nombre y siglas en inglés, al igual que en la cita siguiente.

¹⁰⁷ *United Nations General Assembly Special Session (UNGASS)*.

en favor de una estrategia equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas.

La celebración de la próxima UNGASS, convocada inicialmente para el año 2019¹⁰⁸, logró ser adelantada para su realización en abril de 2016, luego del llamamiento de los países para que la ONU albergara una conferencia internacional sobre la reforma de las actuales políticas sobre drogas¹⁰⁹.

Ilustración 9 - Debate sobre drogas en las Naciones Unidas en los últimos 30 años

Década 1990				Década 2000				Década 2010			
1	Boutros-Ghali			Kofi Annan				Ban Ki-moon			??
2	Giorgio Giacomelli			Pino Arlacchi		Antonio Maria Costa		Yuri Fedotov			??
UNGASS 1990 - uso indebido de drogas Creación del PNUFID				1er Informe Mundial sobre Drogas de la ONU							
					UNGASS 1998 - problema mundial de drogas						
Decenio de la ONU contra el Uso Indebido de Drogas				Deserciones blandas – Polarización				Contravenciones del sistema – “Rebelión” latinoamericana			

1. Secretarios generales de la ONU: Javier Pérez de Cuéllar (1982-1991); Boutros Boutros-Ghali (1992-1996); Kofi Annan (1997-2006); Ban Ki-moon (2007-2016).

2. Margaret Anstee coordinó las actividades de fiscalización de drogas de la ONU en calidad de directora general de la ONU en Viena (1987-1992) hasta que se estableció el PNUFID en 1991; directores ejecutivos del PNUFID y de su sucesora, la UNODC: Giorgio Giacomelli (1991-1996); Pino Arlacchi (1997-2001); Antonio Maria Costa (2002-2010); Yuri Fedotov (2011-?).

Fuente: JELSMA, M., 2015¹¹⁰

¹⁰⁸ Fecha límite fijada por la Declaración política y Plan de Acción de 2009. Vid. UNODC. Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas Nueva York: Naciones Unidas, 2009.

¹⁰⁹ En 2012 los presidentes de Colombia y Guatemala propusieron a la ONU la celebración de una conferencia internacional que abordara los retos de la actual política mundial sobre drogas y sus posibles reformas, propuesta que fue secundada por 96 países más que lograron la inclusión de una disposición en la Resolución Ómnibus Anual sobre Política de Drogas para el adelanto de la siguiente UNGASS sobre drogas a 2016. Vid. IDPC. The UN General Assembly Special Session on Drugs (UNGASS) 2016 [en línea]. <http://idpc.net/policy-advocacy/the-un-general-assembly-special-session-on-drugs-ungass-2016> [citado en 25 de octubre de 2015].

¹¹⁰ JELSMA, M. UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas sobre drogas. [S.L.]: Foreign Policy at BROOKING, 2015, p. 4.

La ilustración muestra la evolución del debate sobre drogas en las últimas tres décadas en el seno de las Naciones Unidas, contrastando la sucesión de Secretarios Generales de la ONU y los directores ejecutivos de la UNODC con los principales elementos surgidos en el debate de la política mundial sobre drogas.

1.4.2. La Comisión de Estupefacientes

La Comisión de Estupefacientes (CND), creada en 1946, es el principal órgano existente dentro del Sistema de las Naciones Unidas para atender a todas las cuestiones relativas a los esfuerzos globales por el control de las drogas.

Está constituida por 53 Estados Miembros, elegidos por el Consejo Económico y Social, que se reúnen anualmente en Viena en el marco de sus sesiones ordinarias de trabajo. Las reuniones son atendidas por observadores de otros gobiernos, algunos órganos de la ONU y por agencias públicas y organizaciones no gubernamentales con un interés en el control de las drogas.

Además de la planificación y el desarrollo de estrategias generales contra el abuso de las drogas, una función central de la Comisión es asesorar acerca de los posibles cambios al actual Sistema de Fiscalización Internacional, haciendo propuestas para la elaboración de nuevas convenciones e instrumentos de control.

Entre sus funciones se encuentra la de tomar decisiones acerca de las nuevas incorporaciones a las listas de sustancias controladas por las convenciones, decidiendo con ello sobre el nivel de control requerido.

Con este fin, la Comisión recibe información y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre las sustancias estupefacientes y

psicotrópicas prescritas por los instrumentos del Sistema, así como de la JIFE en materia de precursores químicos.

Estas recomendaciones son estudiadas en el seno de la CND, donde pueden ser aceptadas, rechazadas o modificadas tomando en consideración factores económicos, sociales, legales y administrativos que resultan relevantes en cada caso.

Las tareas de este órgano son apoyadas por organismos subsidiarios, que a lo largo del año van coordinando foros de trabajo regional, como: la Subcomisión sobre Tráfico Ilícito y Asuntos Relacionados en Oriente Próximo y Medio; y Reuniones de los Jefes de las Agencias Nacionales sobre Drogas (HONLEA) para África, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Europa.

Estos se reúnen regularmente para abordar los asuntos más apremiantes en materia de tráfico de drogas en la región¹¹¹.

1.4.3. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)¹¹² es un órgano independiente, cuasi judicial, creado por la Convención Única a través de la fusión de sus dos organismos predecesores, la Junta Central Permanente del Opio (PCOB) y la Entidad Supervisora de Drogas (DSB)¹¹³.

Está conformada por 13 miembros, que son elegidos por el Consejo Económico y Social por un periodo de cinco años. Diez de los miembros de la Junta son seleccionados de una lista elaborada por la Organización Mundial de

¹¹¹ Vid. GHODSE, H. *Drug and Addictive Behavior*, 3rd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

¹¹² *International Narcotics Control Board (INCB)*, por su nombre y siglas en inglés.

¹¹³ Como fue explicado, ambos creados por las Convenciones de 1925 y 1931, respectivamente, durante el mandato de la Liga de las Naciones.

la Salud (OMS) con nominados que cuentan con experiencia médica, farmacológica o farmacéutica. Una vez elegidos, los miembros ejercen su función de manera independiente e imparcial, a título personal, sin aceptar instrucciones del gobierno de su país.

La principal responsabilidad de la JIFE es limitar el cultivo, producción, fabricación y utilización de las drogas que son controladas por la Convención a las cantidades que son necesarias para fines médicos y científicos.

Ello lo realiza a través de los datos que le son suministrados por las Partes signatarias en la Convención Única, quienes están comprometidas a llevar un registro del flujo y manejo de las sustancias controladas con el fin de entregar a la JIFE el cálculo estimado del total anual requerido de cada una de ellas y, con posterioridad, presentar las estadísticas sobre la real fabricación, comercio internacional y consumo.

Con ello, la función de la Junta se concentra en comparar el cálculo estimado por cada país con el uso total real reportado en las estadísticas. Este análisis permite conocer si las drogas disponibles en cada país para fines médicos y científicos se corresponden o no con las cantidades autorizadas para su producción, fabricación y comercio.

De acuerdo con las disposiciones de la Convención de 1988, esta función también incluye el control de las sustancias precursoras para la fabricación de estupefacientes y psicotrópicos, con el fin de prevenir su tráfico ilícito.

Cuando existen discrepancias entre el nivel de consumo y las cantidades disponibles, estadísticamente calculadas; o entre el uso estimado y el real, la JIFE puede dar inicio a una investigación que conduzca a determinar la causa de ello, en especial si ha existido una inobservancia de la autorización de cantidades otorgada.

Así, en definitiva, está en manos de la Junta definir, conocer y controlar la cantidad de sustancias fiscalizadas que son producidas, comercializadas y consumidas.

Algunos consideran que con este trabajo la JIFE ayuda a los gobiernos a lograr un correcto balance entre oferta y demanda de drogas a su interior, controlando su disponibilidad¹¹⁴. Sin embargo, en la realidad la medida no deja de entrar estricta y únicamente bajo el paraguas del control de la oferta, toda vez que el único factor tomado en cuenta para determinar la demanda de drogas es la legitimidad de ésta, esto es, la correspondencia de su estimación y uso para la cobertura de los fines considerados como legítimos por el Sistema.

En su labor de monitoreo, la JIFE también recibe información sobre las actividades ilícitas relacionadas con las drogas que tienen lugar dentro de las fronteras nacionales, y usa esta información, junto con otros aspectos del comercio ilegal, para determinar si los objetivos del régimen internacional están siendo transgredidos por algún país. De ser así, la Junta tiene la potestad de hacer recomendaciones o adoptar medidas correctivas o, en último caso, proponer sanciones contra los países contraventores.

Con el ánimo de apoyar los esfuerzos nacionales para el control de las drogas, la Junta fomenta el diálogo con los gobiernos a través de consultas regulares y misiones especiales, organizadas, con el acuerdo de éstos, como una herramienta clave para la coordinación de la acción conjunta internacional y para el monitoreo del grado de implementación de las Convenciones por parte de cada país.

Con todos los datos obtenidos en ejercicio de sus funciones, la JIFE prepara un informe anual sobre la situación global en materia de drogas, en el que incluye un capítulo temático sobre algún tema de importancia actual relacionado con la fiscalización internacional o las políticas sobre drogas. Así,

¹¹⁴ Vid. GHODSE, H. *International Drug Control into the 21st Century*, op. cit., pp. 22-23.

mismo, anualmente la Junta presenta un informe sobre el control de las sustancias precursoras.

Los informes, que son finalmente presentados al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Estupefacientes, incluyen recomendaciones a los gobiernos y son complementados por otros documentos técnicos acerca del tráfico ilícito de las drogas y sus precursores.

1.4.4. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Desde la reestructuración del Sistema Internacional de Fiscalización, diferentes órganos de las Naciones Unidas fueron encargados de llevar a cabo funciones derivadas de las Convenciones sobre drogas, así como mandatos específicos otorgados por la Asamblea General, el Consejo Económico y Social o la Comisión de Estupefacientes.

Para buscar una solución a esta dispersión, al llegar los años 90, la Asamblea General de la ONU creó el Programa Internacional para el Control de las Drogas de las Naciones Unidas¹¹⁵ (UNDCP)¹¹⁶, con el fin de centralizar en ella las actividades que hasta entonces habían sido ejercidas de manera separada por otros órganos.

Este Programa adquirió competencia para coordinar las labores de la ONU en el control de las drogas, promoviendo la implementación de las Convenciones y ejerciendo un efectivo liderazgo en las acciones mundiales. En definitiva, la UNDCP ejerció las funciones de Secretaría General de los tratados

¹¹⁵ Creada mediante Resolución A/RES/45/179, en el marco del cuadragésimo quinto período de sesiones. Vid. ONU. Resolución A/RES/45/179, Fortalecimiento de la estructura de las Naciones Unidas de fiscalización del uso indebido de drogas, 1990.

¹¹⁶ *United Nations International Drug Control Program (UNDCP)*, por su nombre y siglas en inglés, al igual que en las tres citas siguientes.

de fiscalización, asistiendo a la CND y a la JIFE en la realización de sus funciones convencionales.

En 1997 se creó la Oficina para el Control de las Drogas y la Prevención del Crimen (ODCCP)¹¹⁷, mediante la fusión de la UNDCP y Oficina de Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal¹¹⁸. Seis años más tarde, la ODCCP pasaría de nominarse Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD)¹¹⁹.

Esta Entidad juega en la actualidad un papel importante al ofrecer a los países asistencia técnica, formación e intercambio de experiencias para el establecimiento de estructuras institucionales y el desarrollo de políticas públicas, planes y estrategias nacionales sobre drogas.

En su trabajo, UNODC abarca una gran cantidad de sectores, como la integración rural y el desarrollo alternativo; el fortalecimiento de la legislación sobre sustancias fiscalizadas; la prevención, el tratamiento y la reintegración de los usuarios de drogas; y las reformas legislativas e institucionales para el abordaje de los problemas relacionados con las drogas.

En la actualidad, se han añadido nuevas áreas temáticas a la Institución, relacionadas con los daños al medio ambiente derivados del cultivo y procesamiento ilícitos de drogas y la lucha contra el lavado de activos.

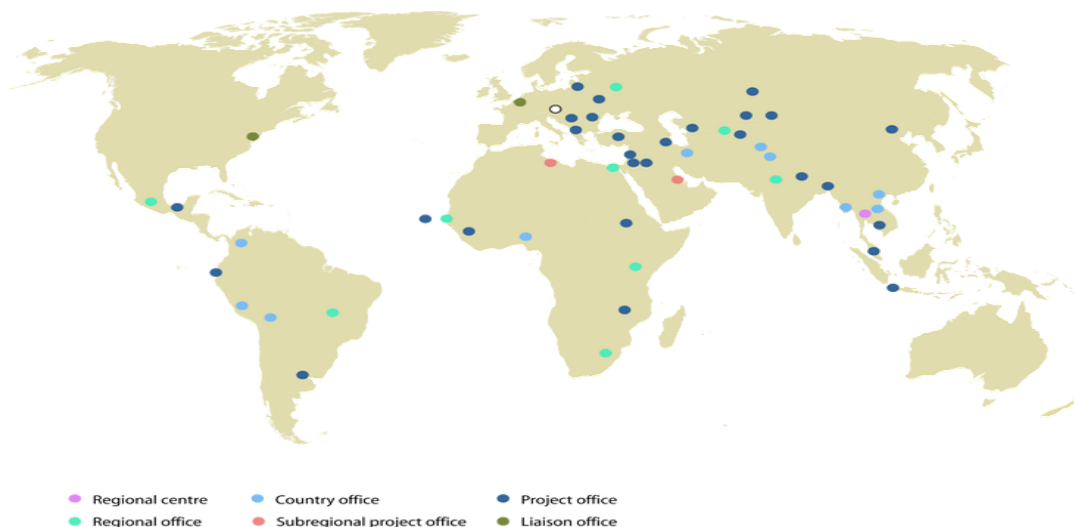
Como muestra la siguiente ilustración, de todos los órganos del Sistema, éste es el que cuenta con la mayor presencia alrededor del mundo, operando en más de 150 países a través de su red de oficinas y enlaces.

¹¹⁷ *Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP).*

¹¹⁸ *Crime Prevention and Criminal Justice Division.*

¹¹⁹ *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).*

Ilustración 10 - Presencia de la UNODC en el mundo



Fuente: UNODC 2015¹²⁰.

1.4.5. La Organización Mundial de la Salud

Partiendo de la consideración de que el uso indebido de drogas, así como su abuso, constituye un grave peligro para la salud de las personas, siendo este un fenómeno en constante crecimiento en muchos países del mundo, el régimen internacional de fiscalización vinculó a su estructura a la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹²¹, asignándole determinadas funciones relacionadas con el control.

Esta institución, líder mundial en el ámbito de la salud, aborda temas de gran importancia para el control de las drogas como la recomendación de cambios en las sustancias controladas, aconsejando la inclusión o modificación de las listas de estupefacientes, psicotrópicos y precursores; el estudio de las características médicas y científicas de las drogas con el fin de evaluar su

¹²⁰ Disponible en: www.unodc.org/unodc/en/field-offices.html

¹²¹ *World Health Organization (WHO)*, por su nombre y siglas en inglés, al igual que en las seis citas siguientes.

utilidad terapéutica y su propiedad para producir dependencia; la evaluación de los problemas sociales y de salud derivados del uso abusivo de sustancias; y la determinación de los parámetros para la prescripción de sustancias controladas y su publicidad; entre otros aspectos.

Los resultados de estas labores son comunicados por la OMS a la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, acompañados de un conjunto de recomendaciones, para que, con base en ello, y los demás informes recibidos de UNODC y JIFE, adopten las medidas que se estimen convenientes para reforzar el control de las drogas en el mundo.

Aunque los datos aportados por éstos organismos a la CND pueden facilitar una toma de decisiones ponderadas frente a los factores económicos, sociales, legales y administrativos existentes en países con realidades diversas, algunas veces éstas obedecen a coyunturas políticas y a interpretaciones rígidas de la Convención, desvirtuando la flexibilidad que las Naciones Unidas predicán del régimen.

1.4.6. Otras organizaciones involucradas en el control internacional de las drogas

En la actualidad existe un número importante de organizaciones intergubernamentales que colaboran con las Naciones Unidas en las acciones internacionales de fiscalización.

Dado que el sistema ha involucrado en mayor medida actividades relacionadas con el control de la oferta, han sido instituciones de naturaleza policial y especializadas en la lucha contra el tráfico ilícito y el blanqueo de capitales las principalmente involucradas en estas labores.

Ejemplo de ello son la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)¹²² y la Organización Mundial de Aduanas (OMA)¹²³, que trabajan con la ONU en la mejora e intercambio de información acerca del flujo de drogas legales y la adquisición ilegal de bienes a través de las fronteras internacionales.

Las organizaciones regionales como la Unión Europea (UE) o la Organización de Estados Americanos (OEA) también han contribuido al desarrollo de políticas públicas sobre drogas, desde una perspectiva integral, abordando diferentes ámbitos de la oferta y la demanda de drogas a través de diversos organismos especializados, como: el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT); la Oficina Europea de Policía (EUROPOL); la Oficina de Fiscalidad y Unión Aduanera (TAXUD)¹²⁴; Agencia Europea de Medicamentos (EMA)¹²⁵; la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD); el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID); así como mediante la implementación de iniciativas y programas temáticos como MAOC-N¹²⁶, SEACOP¹²⁷, GAFILAT¹²⁸, CARIN¹²⁹, COPOLAD¹³⁰, entre muchos otros.

Por su parte, en el ámbito de reducción de la demanda de drogas (RDD), fuera de la ONU, se ha contado con el importante trabajo de entidades estatales cuyos programas de intervención cuentan con probada eficacia y contribuyen al intercambio de experiencias y buenas prácticas en los diferentes ámbitos de RDD.

¹²² *International Crime Police Organization (INTERPOL)*.

¹²³ *World Customs Organization (WCO)*.

¹²⁴ *Taxation and Customs Union (TAXUD)*. El nombre propuesto en español corresponde con una traducción libre del autor de este trabajo.

¹²⁵ *European Medicines Agency (EMA)*.

¹²⁶ *Maritime Analysis and Operations Centre –Narcotics– (MAOC-N)*.

¹²⁷ *Seaport Cooperation Project –Cocaine Route Programme– (SEACOP)*.

¹²⁸ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, hasta 2014 denominado Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD).

¹²⁹ *Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (CARIN)*, por su nombre y siglas en inglés.

¹³⁰ Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD).

Por su parte, las Organizaciones No Gubernamentales, y sus redes, han asumido gran parte de la atención y tratamiento a los usuarios de drogas en los países, así como contribuido al desarrollo de estrategias de prevención del consumo.

Éstas han sido actores determinantes en el enriquecimiento del debate actual sobre la necesidad de reorientar la política mundial sobre drogas, dejando de lado las sustancias como centro del sistema y poniendo el énfasis en el individuo, la protección de sus derechos humanos, la reducción de los riesgos y los daños asociados al consumo, entre otros temas relevantes.

Cada día existe más vinculación entre las organizaciones del tercer sector de diferentes países que van tejiendo alianzas para el trabajo coordinado y cooperado en el área de la reducción de la demanda, como ocurre, por ejemplo, con IDPC¹³¹ y RIOD¹³².

¹³¹ *International Drug Policy Consortium (IDPC)*, por su nombre y siglas en inglés.

¹³² Red Iberoamericana de ONG que Trabajan en Drogo dependencia.

1.5. CONCLUSIONES

A lo largo del siglo XX los esfuerzos por construir un Sistema Internacional para el Control de las Drogas fueron ganando terreno, llevando a la creación de diversos instrumentos y elementos que encontraron su legitimidad final en la reestructuración emprendida bajo el mandato de la Organización de Naciones Unidas en 1961.

La Convención Única sobre Estupefacientes, insignia del actual Sistema de Fiscalización, marcó un cambio significativo respecto de los tratados preexistentes, que hasta entonces habían centrado su esfuerzo en el control de las materias primas para la producción de las drogas.

Este nuevo instrumento, que pretendió la unificación de todos los tratados sobre la materia en un único cuerpo que contemplara los elementos necesarios para ejercer el tan anhelado control, puso su acento en las sustancias derivadas de tres plantas –opio, cannabis y hoja de coca– respecto de las cuales prohibió cualquier uso que no obedeciera a fines médicos y científicos.

Aunque la Convención no logró ser única, como se pretendía, viéndose modificada por el Protocolo de 1972 y complementada por la Convenciones de 1971 y 1988, sí consiguió implantar un enfoque prohibicionista que irradiaría todo el Sistema de Fiscalización, orientándolo principalmente hacia el control de la oferta.

Este enfoque, ampliamente consensuado, ha impactado fuertemente en el ámbito interno de los países, imponiéndoles la obligación de estimar las necesidades de drogas e informar sobre ello; sometiendo a autorización las

cantidades de sustancias fiscalizadas que requieren producir cada año para cubrir dichas necesidades médicas y científicas; y poniéndoles bajo un control directo para el estricto acatamiento de las cantidades autorizadas.

El Sistema, al considerar los usos médicos y científicos de las drogas como únicos fines legítimos, obligó a los Estados a la eliminación de los usos que no se correspondiesen con dicha calificación, gravando las prácticas tradicionales, culturales y religiosas que habían venido acompañando a muchos pueblos indígenas, vulnerando su identidad y sus derechos humanos.

Sumado a ello, introdujo para los signatarios obligaciones de carácter penal encaminadas a la criminalización en el Derecho interno del cultivo, producción, comercio y uso no autorizado de sustancias controladas por el tratado y sus desarrollos.

Esto, sumado a la libertad de actuación ofrecida al Estado para determinar el contenido de las medidas legislativas y administrativas con que daría cumplimiento al tratado; así como a la expresa autorización para la aplicación de medidas nacionales de fiscalización más estrictas que las establecidas en la Convención; configuró un amplio margen para la actuación política y policial que se traduciría en una guerra constante y estigmatización contra cultivadores, traficantes, micro-traficantes y consumidores.

Es por ello que algunos años después de la expedición de la Convención Única, se empezaría a afianzar el término “lucha contra las drogas” para referirse al enfoque con que la política mundial y nacional paso a abordar los problemas relacionados con éstas.

Pese a la amplitud de las acciones implementadas a lo largo de 54 años de vigencia del Sistema, la múltiples áreas alcanzadas, y su vocación expansionista, hoy día el Sistema Internacional de Fiscalización no se encuentra ni completa ni universalmente implantado por todos los gobiernos. Unos pocos países aún no son parte en las Convenciones y otros tantos no aplican estrictamente la totalidad de disposiciones de los tratados.

Cada día se alzan más voces en los Estados y en la sociedad civil organizada que reclaman un cambio sustancial en el enfoque del Sistema que aborde de manera comprensiva, equilibrada y multidisciplinar los diferentes ámbitos de la reducción de la demanda y de la oferta, y ofrezca respuestas efectivas, diferenciadas, multisectoriales y coordinadas a los diferentes problemas relacionados con las drogas en un mundo diverso y cambiante.

Frente a este panorama, es el momento de preguntarnos si la estructura del Sistema Internacional de Fiscalización, sus acciones y sus resultados se corresponden con los fines altruistas que esbozaron sus creadores en 1961, e incluso sus antecesores en 1909.

Más aún, debemos cuestionarnos si los postulados del régimen de fiscalización, y el desconocimiento de la vinculación que determinadas sustancias tienen con la cultura y tradiciones de algunos pueblos; la criminalización de las actividades y actores que se implican en los usos no médicos ni científicos de éstas; y la estigmatización de productores, usuarios y víctimas del tráfico ilícito; son coherentes o contrarios a un enfoque basado en los derechos humanos y la dignidad de las personas. Igualmente si reconocen y cumplen con los principios fundantes de la Organización de las Naciones Unidas como última responsable del Sistema de Fiscalización y, a su vez, garante del mantenimiento del nuevo orden mundial surgido luego de la Segunda Guerra Mundial y, en especial, del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos.

Si las respuestas a estas preguntas nos conducen a la necesidad de generar un cambio, es indudable que la propia ONU debe estar en capacidad de promoverlo, liderarlo y coordinarlo. Esperemos que la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU, prevista para el 2016, pueda canalizar y seguir favoreciendo un debate técnico, inclusivo y responsable que conduzca a los cambios necesarios.

CAPÍTULO II

*La Fiscalización Internacional de las Drogas en el marco de
un nuevo orden mundial*

LA FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS DROGAS EN EL MARCO DE UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

2.1. INTRODUCCIÓN

La búsqueda de un nuevo orden mundial, inspirado en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional ha sido un propósito que han perseguido la mayor parte de naciones del mundo desde el final de la Primera Guerra Mundial¹³³.

El impacto y las consecuencias de esta guerra marcaron un antes y un después en la construcción de los sistemas de alianzas y control internacionales, conduciendo a la búsqueda de fórmulas de consenso que permitieran evitar la repetición de la guerra y aseguraran una relación de cooperación entre los Estados.

¹³³ En la época actual la alocución “nuevo orden mundial” es usada para hacer referencia a un nuevo período de la historia, queriendo representar la existencia de fuertes cambios en las ideologías políticas y en el equilibrio de poderes en el escenario internacional. El uso de esta expresión se remonta al *Discurso de los Catorce Puntos* (1918) del presidente estadounidense Woodrow Wilson, mediante el cual se formuló una serie de propuestas para detener la guerra y conformar un nuevo orden mundial, que más adelante se materializaría en la Sociedad de Naciones. El posterior fracaso de la Liga de las Naciones conllevó a que el término fuese usado con más prudencia al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando se planificaba la creación de las Naciones Unidas, por temor a la asociación negativa existente con su antecesora. Para efectos de la presente tesis, usaremos esta expresión para referirnos al nuevo marco de entendimiento entre los Miembros de la comunidad internacional, creado por la Carta de las Naciones Unidas, y compuesto por las finalidades, propósitos y principios fijados en ella.

El Pacto de la Liga de las Naciones, contenido en el Tratado de Versalles¹³⁴, vino a materializar este deseo, dando lugar a la creación de la Sociedad de Naciones (SDN), un organismo al que, basado en los principios de la cooperación internacional, arbitraje de los conflictos y seguridad colectiva, le fue encomendado el mantenimiento de la paz mundial a través del otorgamiento de competencias en diversas materias que, a juicio de los signatarios, podrían dar lugar a futuras contiendas.

Así, dentro de los temas de su competencia se incluyeron el control internacional de las drogas¹³⁵ y los relativos a la creación de condiciones de trabajo justas y humanas, junto a otros asuntos vinculados a la protección de derechos y libertades¹³⁶, materias que años más tardes vendrían a ser

¹³⁴ Tratado de Versalles, 28 de junio de 1919.

¹³⁵ El Tratado de Versalles incluyó en su contenido los acuerdos alcanzados en La Haya en 1912 en relación al Opio, al considerar, tomando como antecedente la relación de Inglaterra y China en el Siglo XIX, que el comercio de esta sustancia podría llegar a desencadenar una futura contienda. El apartado décimo, artículo 295, del Tratado configuró una cláusula automática de ratificación y entrada en vigor de la Convención Internacional del Opio (1912) para aquellos países que suscribieran el Tratado de Paz, independientemente de que hubiesen, o no, firmado y/o ratificado la Convención de la Haya. De esta forma, cualquiera que pretendiera participar de los compromisos y bondades del Acuerdo de fin de la guerra estaría vinculado, *per se*, a las reglas del opio. Así, la suscripción del Tratado de Versalles encarnó la simultánea adopción del Acuerdo de 1912, que hasta entonces sólo habían cumplido cinco de los cincuenta y ocho Estados firmantes. El mismo artículo que generaba la adhesión daba garantía de su validez, al imponer por vía diplomática al depositario de la Convención la obligación de aceptar las ratificaciones de Versalles como propias de La Haya, simplificando la tarea que el Tratado de 1912 le asignaba en su artículo 22. Finalmente, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de drogas, el artículo 23 del Tratado de Versalles otorgó a la Sociedad de Naciones “(...) *el control general de la ejecución de los convenios relativos al (...) tráfico de opio y otras drogas peligrosas (...)*”, primera garantía internacional de la fiscalización mundial de estas sustancias. Cfr. Tratado de Versalles, 28 de junio de 1919.

¹³⁶ Para intentar conservar la paz y prevenir la repetición de las consecuencias de la guerra, el Tratado incluía en su cláusula competencial la procura de un trato justo a los habitantes nativos de los territorios controlados por las potencias; crear y mantener justas y humanas condiciones de trabajo para hombres mujeres y niños; obtener y mantener la libertad de comunicación y tránsito; desarrollar actividades para la prevención y control de enfermedades; entre otras. Cfr. Literales a) a f) del artículo 23, Parte I del Tratado de Versalles de 1919. En palabras propias de las Naciones Unidas: “*En la primera mitad del siglo XX, al terminar la Primera Guerra Mundial, la preocupación internacional por los Derechos Humanos encontró expresión en ciertas disposiciones del Pacto de la Liga de las Naciones. Los Estados Miembros de la Liga aceptaron la obligación de dedicarse a lograr y mantener condiciones de trabajo justas y humanas para hombres, mujeres y niños, y también para asegurar el tratamiento justo de los habitantes indígenas de sus colonias. Mediante el sistema de mandato establecido por el Pacto, ciertas potencias aceptaron como un fideicomiso sagrado la responsabilidad por el*

heredadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU), tras la desaparición de la SDN.

Aunque el consenso internacional parecía logrado, éste mismo vino a ser una de las principales causas para la conclusión del Pacto de la Liga, ya que el Acuerdo había sido gestado por los países vencedores en la Primera Guerra Mundial excluyendo en el proceso a los países vencidos¹³⁷, lo que generó, de entrada, un malestar entre éstos¹³⁸. No obstante, Alemania sería el más afectado con el Tratado, al encontrar en éste una expresa condena de responsabilidad y una marginación de la Organización naciente¹³⁹.

bienestar y desarrollo de los pueblos puestos bajo su mandato. Además algunos Tratados de Paz posteriores a 1919, y varios Tratados sobre minorías lingüísticas, raciales y religiosas, bajo la garantía de la Liga de las Naciones, dieron a comprender que la paz universal podía ser establecida sólo si se basaba en la justicia social (...)". Vid. ONU. Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos. XXX Aniversario. Nueva York: ONU, 1979.

¹³⁷ La suerte de los países vencidos en la Primera Guerra Mundial, frente al Tratado de Versalles, fue decidida por los países aliados –vencedores–, que no permitieron la asistencia de éstos a las negociaciones. Los trabajos de la Conferencia de Paz de París fueron el escenario creado para valorar las diversas consecuencias derivadas del conflicto y establecer las medidas conducentes al caso. Estos trabajos se iniciaron, el 18 de enero de 1919, bajo la dirección del *Comité de los Cuatro*, conformado por los representantes de Estados Unidos, Francia, Reino Unido e Italia.

¹³⁸ CUEVAS CANCINO, diplomático mexicano, hizo referencia a ello, en 1962, en los siguientes términos: *"(...) la Sociedad estuvo ligada desde un principio con el tratado de paz. Era una paz que excluía a los vencidos del manejo de su futuro; que se fundaba en la corrupta pseudo ética de creer que la responsabilidad por la guerra era de un sólo país; que le aplicaba al vencido el epíteto de culpable, en tanto concedía la aureola de santidad a los vencedores. La paz se fundó en una empequeñecida visión de crisis universal (...)"*. Vid. CUEVAS, F. Tratado sobre la organización internacional. México: Editorial JUS S.A., 1962, p. 114.

¹³⁹ Los vencedores querían dejar claro que la Primera Guerra Mundial había sido responsabilidad de los alemanes, y así lo reflejaron en la Parte VIII del Tratado, sobre reparaciones, al indicar en el texto del artículo 231 que: *"Los gobiernos aliados y asociados afirman, y Alemania acepta, la responsabilidad de Alemania y sus aliados por haber causado todos los daños y pérdidas a los cuales los gobiernos aliados y asociados se han visto sometidos como consecuencia de la guerra impuesta a ellos por la agresión de Alemania y sus aliados"*. Alemania sería a partir de entonces el principal responsable de la guerra y sus consecuencias, y por tanto estaría sometida no solo a la exclusión de la Sociedad de Naciones, sino también a la expropiación de sus posesiones territoriales en el exterior, el pago de cuantiosas sumas por concepto de resarcimiento por daños de guerra, entre otras medidas. Vid. LETTIERI, A; GONZÁLEZ, M. La civilización en debate. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 186 y 187.

De este modo, la débil legitimidad con que nació el Tratado¹⁴⁰, el sentimiento alemán de revanchismo y el surgimiento de la causa nacionalista, serían algunos de los factores que años más tardes condujeron a la Segunda Guerra Mundial, con el consecuente fracaso y extinción del Pacto.

Pese a ello, se puede considerar al Tratado de Versalles y, particularmente, a la Sociedad de Naciones, como uno de los referentes directos tanto del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, como del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos¹⁴¹, siendo la SDN el antecedente más inmediato de la ONU, institución que vendría a suceder a ésta luego de su disolución¹⁴², y a la cual se entregaría la custodia de ambos sistemas.

Los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial hicieron aún más evidente la necesidad de buscar fórmulas para la consecución y preservación de la paz en el mundo. Para entonces era necesario gestar un nuevo acuerdo, esta vez más incluyente, en torno a un conjunto de principios sobre los cuales fundar un nuevo orden mundial en el que se condujesen las relaciones entre los Estados.

¹⁴⁰ En su base, la Sociedad de Naciones no tuvo el apoyo necesario por parte de todos los Estados que habían participado en su constitución. Los Estados Unidos de Norte América ni siquiera llegaron a solicitar su admisión, ante la negativa de su Senado a aprobar el tratado, y otros miembros como Alemania –quien había logrado su admisión en 1926 tras los acuerdos alcanzados en el Tratado de Locarno de 1925–, Japón e Italia se retiraron de la Sociedad de Naciones. Vid. SAGASTUME, M. La Organización de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos (2 ed.). San José, Costa Rica: EDUCA/CSUGA, 1997, pp. 14-15.

¹⁴¹ En su Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General, el profesor PECES-BARBA incluye a la Sociedad de Naciones como uno de los referentes del corto proceso de internacionalización de los Derechos, destacando el auspicio hecho por este organismo, luego de la Primera Guerra Mundial, para la obtención del Convenio Internacional sobre la Abolición de la Esclavitud y el Comercio de Esclavos del 25 de septiembre de 1926. Vid. PECES-BARBA, G. Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 173.

¹⁴² Si bien la Organización de Naciones Unidas encarnaría el espíritu de la Sociedad de Naciones, su surgimiento no constituyó, en estricto sentido, un acto de sucesión de un Organismo por otro. El deseo de reestructurar el mundo posbélico, después de la Segunda Guerra Mundial, llevó a que los vencedores decidieran disolver la Sociedad de Naciones, sin mencionarla como antecedente en la Carta de las Naciones Unidas (1945), por medio de la cual se dio vida a la ONU.

Entre los años 1941 y 1945 surgieron diversos instrumentos encaminados a la consecución de tal propósito, en los cuales se enfatizó en la necesidad de avanzar hacia una paz concertada y duradera, que evitase las agresiones y promoviese la cooperación entre pueblos libres, ofreciendo a todos seguridad y libertad, así como desarrollo económico y social¹⁴³.

Fue en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas¹⁴⁴ sobre Organización Internacional, celebrada en San Francisco en 1945, en donde se obtendría un acuerdo fundacional para la hoy conocida ONU, inspirado en el propósito de preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra; uniendo esfuerzos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y reafirmando los derechos fundamentales, la dignidad humana y la igualdad, así como la promoción del progreso social y la mejora del nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad, entre otros postulados¹⁴⁵.

Con un importante refuerzo en su legitimidad¹⁴⁶, la Carta de las Naciones Unidas vino a ser el instrumento internacional a través del cual se plasmarían los fines, principios, estructura y funcionamiento de la nueva Organización, que acogería a muchas de las funciones e instituciones que se habían integrado en torno a la Sociedad de Naciones, entre ellas, las

¹⁴³ Estos fundamentos pueden ser encontrados en la Declaración de Londres (12 de junio de 1941), la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941), la Declaración de las Naciones Unidas (1 de enero de 1942), las Conferencias de Moscú y de Teherán (octubre-diciembre de 1943), la Conferencia de Dumbarton Oaks (septiembre-octubre de 1944), la Conferencia de Yalta (11 de febrero de 1945) y la Conferencia de San Francisco (1945).

¹⁴⁴ El término "Naciones Unidas" había empezado a utilizarse en el año de 1942 con la firma de la Declaración de las Naciones Unidas por parte de 26 representantes de las naciones aliadas que lucharon contra las Potencias del Eje, a través de la cual reafirmaron su apoyo a la Carta del Atlántico (1941).

¹⁴⁵ Vid. Preámbulo, Carta de las Naciones Unidas de 1945.

¹⁴⁶ La Carta fue firmada por 51 Estados el 26 de junio de 1945, quedando constituida oficialmente la Organización de Naciones Unidas el 24 de octubre de ese mismo año, cuando la Carta fue ratificada por las cinco potencias Miembros permanentes del Consejo de Seguridad –Estados Unidos, China, Francia, Inglaterra y la Unión Soviética–, y la mayoría de Estados fundadores. Vid. SAGASTUME, M. La Organización de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos (2 ed.), op. cit., p. 15.

relacionadas con el control internacional de las drogas¹⁴⁷, cuya estructura fue presentada en el Capítulo anterior.

La Carta viene a ser, entonces, el tratado fundacional y base a partir del cual han de desarrollarse las funciones y mandatos de los diferentes órganos y organismos que hacen parte de las Naciones Unidas, debiendo atender en su formulación y acción a los fines y principios de ésta.

La Fiscalización Internacional de las Drogas, perteneciente al Sistema de las NNUU, no escapa a las obligaciones dimanantes de la Carta. Es por esto, que durante este Capítulo, analizaremos los principales componentes del Sistema de la ONU, a fin de establecer los propósitos y principios que se anteponen y a la fiscalización de las drogas, así como la fuerza jurídica vinculante que éstos poseen.

Como veremos, el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, soportado en la ONU, está obligado a garantizar con sus acciones la realización de los postulados de la Carta, uno de los cuales es el respeto y promoción de los derechos humanos.

¹⁴⁷ Muchos de los órganos que pasaron a integrar las Naciones Unidas fueron implementados a partir de iniciativas existentes en el ámbito de la Sociedad de Naciones. Para el caso del control internacional de las drogas se puede referir, por ejemplo, al Comité Asesor sobre Tráfico de Opio y otras Drogas Peligrosas, creado en 1920, precursor de la Comisión de Estupefacientes; El Comité de Salud de la Liga, que ejercía parte de las funciones de la actual Organización Mundial de la Salud en materia de estupefacientes, siendo su antecesor inmediato; entre otros casos. Al respecto, puede consultarse: PÉREZ SALAZAR, B. El sistema internacional de fiscalización de drogas: un estado de cosas para cambiar, op. cit., p. 158.

2.2. UN NUEVO MARCO PARA LA ACCIÓN INTERNACIONAL

Como afirma el Profesor LLANO ALONSO¹⁴⁸, para lograr la paz siempre han existido dos vías: La de la fuerza y la del derecho. Apostar por la primera – modelo *fáctico* basado en la política de hechos consumados–, condenaría a los Estados a seguir instalados en el *sine die*, en el *status naturalis*, propio del tradicional sistema de equilibrio de potencias, que no impidió en el pasado el estallido de las Guerras Mundiales. Por el contrario, la segunda opción, basada en un modelo *jurídico* que busca el establecimiento de una paz consensuada y definitiva, implica, entre otros factores, reconocer “*la necesidad de valorizar lo humano y lo humanitario como valores compartidos por la comunidad internacional en su conjunto que sirven como referentes de las relaciones internacionales. De esta reivindicación renovadora de los valores de la ilustración y del paradigma de la modernidad, se deduce precisamente la perentoriedad de alcanzar un nuevo consenso internacional en torno a las nociones de derechos humanos y democracia como principales valores del derecho internacional*”¹⁴⁹.

En 1945, ese nuevo consenso, formado bajo la segunda de las vías apuntadas, estuvo representado en el surgimiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU), acto por medio del cual las naciones del mundo posbélico lograban un nuevo acuerdo para el establecimiento de un conjunto de principios sobre los cuales basar las relaciones internacionales, en procura de garantizar una paz y seguridad mundial perdurables, e incidir en el

¹⁴⁸ LLANO ALONSO, F. El humanismo cosmopolita como fundamento de la democracia universal, *En: Derechos y Libertades*, No. 26, Época II (enero, 2012), pp. 205-229.

¹⁴⁹ *Ídem*, p. 207.

reconocimiento de la dignidad de la persona, y el respeto y promoción de sus derechos humanos.

El consenso fue plasmado en la Carta de las NNUU, que se estructuró en un Preámbulo y una parte dispositiva, compuesta por diecinueve capítulos, que contienen los fines, propósitos y principios de la nueva Organización, su estructura, funciones, procedimientos de reforma y ratificación, entre otras disposiciones.

Este instrumento constituye el tratado fundador de la ONU, encargado tanto de su constitución interna como de fijar sus lineamientos y, por tanto, las obligaciones derivadas de ésta, que resultan de obligatorio cumplimiento tanto para los Estados Miembro como para los órganos y organismos que la integran.

En la estructura con que fuera diseñado el tratado, su fundamento y filosofía política quedaron consignados tanto en su Preámbulo como en su Capítulo I, siendo precisamente éstos los elementos que nutren de sentido y contenido a las demás disposiciones de la Carta y a las acciones que con base en ella se realizan.

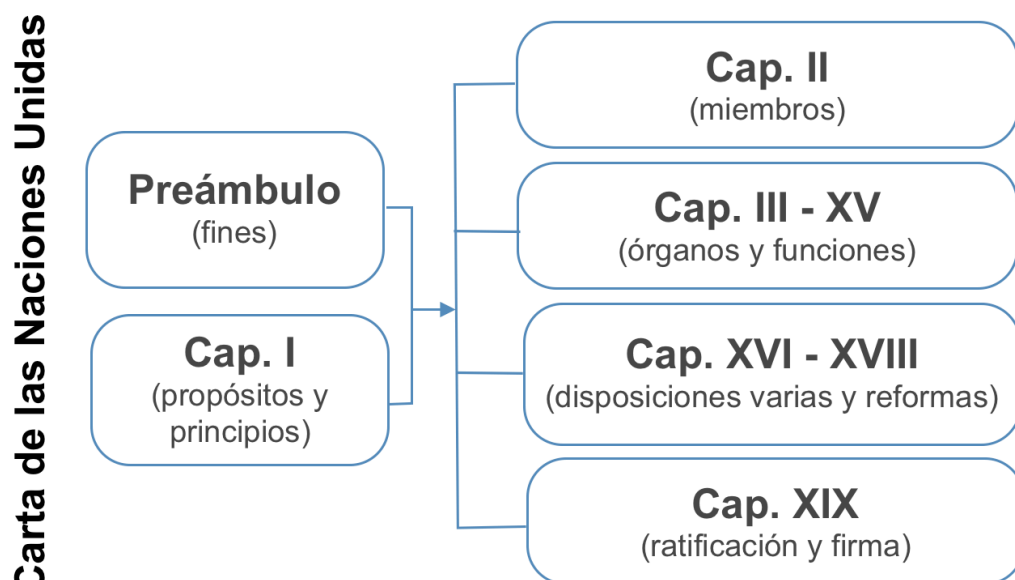
Como analizaremos más adelante, esta parte sustantiva del instrumento, lejos de revestir un carácter retórico, cuenta con plena validez jurídica y fuerza interpretativa, y proporciona un importante marco de referencia a través del cual analizar y valorar el cumplimiento de los fines con los cuales fue creada la ONU.¹⁵⁰

En este sentido, partiremos del entendimiento de la Carta a través del modelo que a continuación se propone y que nos permitirá, al revisar su contenido, comprender cómo esta parte sustantiva o de fundamento se ubica

¹⁵⁰ Vid. CALDUCH, R. Relaciones Internacionales. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991, p. 3; y GARCÍA, C. La Carta de las Naciones Unidas ¿qué es y cuál es su importancia?. [S.L.]: [S.N.], 2014, p. 6.

en el centro de la Organización, imponiéndose en su proyección organizativa y funcional.

Ilustración 11 - Estructura de la Carta de las Naciones Unidas



Fuente: Elaboración propia.

Los fines, propósitos y principios de la Carta tienen una gran importancia en la sociedad internacional, al estar dotados de fuerza jurídica vinculante y prevalente, no solo respecto de las disposiciones del propio tratado, sino también sobre los demás instrumentos internacionales existentes, anteriores o posteriores a éste¹⁵¹, aspecto al que nos referiremos más adelante.

La Carta de las Naciones Unidas es mucho más que un tratado fundador de una Organización, es el documento por medio del cual se plasman los pilares sobre los cuales ha sido fundado el mundo posbélico, los principios básicos que las naciones del mundo eligieron para posibilitar la convivencia internacional y que, por tanto, merecen especial respeto y reconocimiento.

¹⁵¹ El artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas (1945) dispone: “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.

Bajo este contexto, para nuestro estudio interesa analizar si el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas, que se inscribe en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, es coherente con la Carta y atiende a su postulado básico de respeto a los derechos humanos –asunto en el que nos centraremos en el Capítulo III–; si los instrumentos jurídicos que organizan dicho Sistema respetan éste y otros principios –como la supremacía del tratado fundador–; y desarrollan sus fines y propósitos; o si, por el contrario, el actual Sistema de Control de las Drogas merece una reformulación que lo adapte a las obligaciones que los cimientos de la sociedad internacional actual imponen.

Para esto, a continuación se detallan éstos cimientos con el propósito de establecer una base comparativa a través de la cual analizar el Sistema descrito en el Capítulo anterior.

2.2.1. Presupuestos básicos del Sistema de las Naciones Unidas

El surgimiento de la Segunda Guerra Mundial recordó a los países del mundo lo frágil que resultaba la seguridad en el escenario internacional. La diversidad económica, social, cultural y, en especial, los propios intereses políticos de los Estados aseguraban un mundo complejo en el que dichos factores, y otros asociados, tenían la potencialidad de generar conflictos conducentes a la guerra. El fracaso del Pacto de la Liga, primer intento por el mantenimiento de la paz mundial, era prueba de ello.

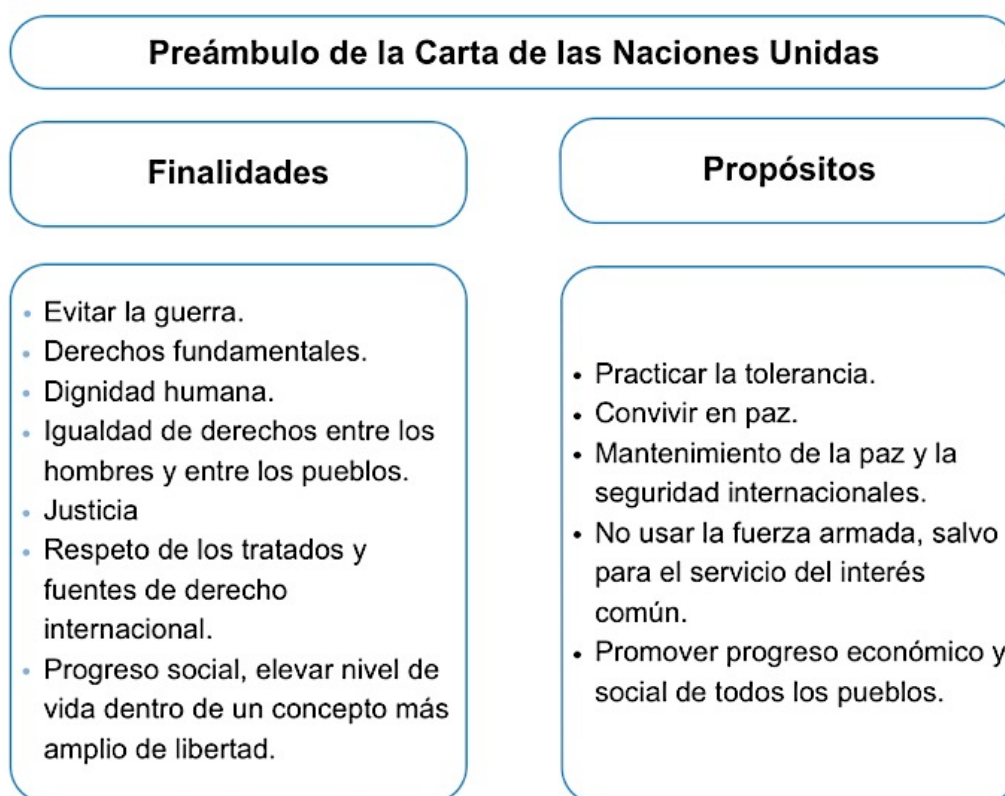
La creación de un nuevo acuerdo internacional para la conducción de las relaciones entre los países en el mundo posbélico estuvo marcada por la imperiosa necesidad de crear condiciones reales que asegurasen y mantuviesen la seguridad de la comunidad internacional como presupuesto para el mantenimiento de la paz¹⁵². En este sentido, la Carta de las Naciones

¹⁵² Vid. CALDUCH, R. Relaciones Internacionales. op. cit., p. 4; y GARCÍA, C. La Carta de las Naciones Unidas ¿qué es y cuál es su importancia?. op. cit., p. 6.

Unidas vino a plantear las bases del naciente Sistema a través de un conjunto de finalidades que pusieron de presente la filosofía del acuerdo, las metas propuestas y el camino a seguir.

La principal finalidad de la ONU, establecida en el Preámbulo de la Carta, es la de *“preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”*¹⁵³, lo que dibuja de entrada el marco de negociación del tratado y explica, a su vez, el que los fundamentos escogidos para acompañar este primer deseo fuesen favorables al respeto, protección y desarrollo del ser humano y de las naciones a que éste pertenece, así como al establecimiento de un marco normativo de obligatorio cumplimiento para los actores internacionales.

Ilustración 12 - Contenidos del Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas



Fuente: Elaboración propia.

¹⁵³ Vid. Preámbulo, Carta de las Naciones Unidas, 1945.

Como muestra la ilustración, los objetivos base señalados por la Organización se encuentran determinados por su finalidad principal de evitar la guerra. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, apoyado en la cooperación internacional, son camino a través del cual se busca alcanzar dicho cometido y, a su vez, el principal propósito fijado jerárquicamente en la enunciación hecha por el artículo 1 de la Carta.

2.2.2. Los propósitos del Sistema de las Naciones Unidas

El artículo 1 de la Carta establece los propósitos que deben buscarse bajo el amparo de la Organización de Naciones Unidas, cuatro elementos, dispuestos de manera jerárquica, que guardan relación con los objetivos básicos plasmados en el Preámbulo y a través de los cuales deben desarrollarse la estructura y funciones de la Organización. Estos propósitos son:

- i. Mantener la paz y la seguridad internacional.
- ii. Fomentar relaciones de amistad.
- iii. Realizar la cooperación internacional y el desarrollo, así como el estímulo del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- iv. Servir como centro armonizador de los esfuerzos internacionales.

En adelante se presentarán brevemente los elementos que componen cada uno de ellos, con el fin de conocer el contenido de las obligaciones que de éstos emanan.

2.2.2.1. *Mantenimiento de la paz y la seguridad internacional*

Este propósito reafirma la primigenia razón de la existencia de la Organización. Con ello, la parte sustantiva de la Carta insiste en la indisoluble relación entre paz y seguridad, relación que se hace más evidente en este primer propósito en el cual el refuerzo de la seguridad se muestra como el camino hacia una paz perdurable¹⁵⁴.

Bajo el amparo de dicho precepto, y con el propósito de mantener la paz, la Organización tiene a su cargo la adopción de medidas colectivas tanto para prevenir y eliminar amenazas a ésta como para suprimir cualquier acto de agresión u otros de quebrantamiento de la misma.

Este último aspecto, los actos de agresión, resultan una categoría objetiva y menos problemática a la hora de ejercer las competencias otorgadas a las Naciones Unidas. Si su finalidad, objetivo y propósito común es el mantenimiento de la paz y la seguridad en el ámbito internacional, parece claro que cualquier agresión o acto inequívoco de ruptura de la convivencia pacífica entre los Estados podría inscribirse en esta categoría y activar los mecanismos diseñados por la Organización para hacer frente a tal situación.

Por el contrario, el reconocimiento de la facultad para *“tomar medidas colectivas eficaces para prevenir o eliminar amenazas a la paz”*, resulta una potestad tan compleja como imprecisa, que brinda un amplio margen de actuación y discrecionalidad al momento de identificar o configurar una situación que pueda encuadrarse en este supuesto. Cualquier situación o

¹⁵⁴ En la Carta de San Francisco el fenómeno de la paz aparece íntimamente asociado al de la seguridad. Entre los países fundadores no se concibe una posibilidad seria de alcanzar y garantizar la paz internacional sin instrumentos eficaces que generen y perpetúen la seguridad entre los países de la comunidad internacional. A “sensu contrario” se podría afirmar que todos aquellos fenómenos o procesos que provocan inseguridad entre los Miembros de la comunidad internacional amenazan la paz y, consiguientemente, caen dentro de la esfera competencial de la Organización, al afectar a su finalidad prioritaria. Cfr. CALDUCH, R. Relaciones Internacionales. op. cit., p. 4; y GARCÍA, C. La Carta de las Naciones Unidas ¿qué es y cuál es su importancia?. op. cit., p. 6.

conflicto con o entre las partes del tratado, que se desarrolle en un ámbito no violento, podría corresponder a esta categoría.

Si bien estos dos supuestos contemplados en el artículo 1.1 son competencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, por tanto, normalmente se encuentran asociados a las medidas de prevención e intervención adoptadas por dicho órgano; lo cierto es que los esfuerzos por alcanzar la paz y seguridad internacionales no se circunscriben específicamente a las acciones diplomáticas o militares, sino que requieren todo un esquema de cooperación internacional en diversas materias, que asegure su correspondencia con los postulados de la ONU y evite el surgimiento de conflictos.

En otros términos, si bien es al Consejo de Seguridad a quien se ha entregado la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional y, por tanto, a quien compete el reconocimiento de las circunstancias amenazantes, la incorporación de este elemento como fin, objetivo y propósito dentro de la Carta atribuye a todos los órganos de las Naciones Unidas la obligación de orientar sus acciones hacia al logro del mismo.

De ahí tanto la diversidad de materias abordadas por la ONU como de organismos especializados para cada una de ellas¹⁵⁵, pues todo el accionar de

¹⁵⁵ En la actualidad existen 16 organizaciones autónomas vinculadas a las Naciones Unidas mediante acuerdos especiales: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); Fondo Monetario Internacional (FMI); Grupo del Banco Mundial; Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organización Marítima Internacional (OMI); Organización Meteorológica Mundial (OMM); Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI); Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización Mundial del Turismo (OMT); Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); y la Unión Postal Universal (UPU), así como otros organismos especializados como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Sobre los organismos especializados de la ONU puede consultarse más información en: <http://www.un.org/es/aboutun/uninbrief/institutions.shtml>. Igualmente las Naciones Unidas cuentan con un número importante de agencias y programas especializados para cada uno de

la Organización esta orientado hacia el abordaje de los diferentes fenómenos internacionales susceptibles de afectar la convivencia pacífica entre los Estados, procurando el progreso social y la mejora de la calidad de vida de las personas en el mundo, dentro de un marco de igualdad y libertad que garantice el reconocimiento y disfrute de los derechos humanos.

Como hemos dicho, los problemas derivados de las drogas son uno de esos fenómenos que, de no ser abordados, cuentan con la entidad suficiente para afectar la paz y seguridad internacionales. Por tanto, bajo este propósito, no sólo entran en el ámbito de competencia de la Organización, sino que su abordaje debe hacer posible la realización de los demás postulados de la Carta.

2.2.2.2. *El fomento de las relaciones de amistad*

La Carta otorga a la Organización una función de fomento de las relaciones de amistad entre los pueblos, basando su mandato en dos principios esenciales en el ámbito internacional, de un lado la igualdad entre los pueblos y, de otro, su libre determinación.

Desde sus orígenes estuvo claro que el único consenso posible en torno a la paz sería uno que pusiera de presente la participación y el respeto de los pueblos en condiciones de igualdad, así como el favorecimiento de su libre determinación, tanto en su condición política como en su desarrollo económico, social y cultural.

Este propósito sigue fielmente vinculado a la finalidad principal de la ONU, como lo pone de presente la *Declaración sobre la concesión de*

independencia a los países y pueblos coloniales —Resolución 1514 (XV)—¹⁵⁶. Ésta hace un reconocimiento expreso sobre la grave amenaza que para la paz mundial encarna el negar o impedir la libertad de los pueblos, y manifiesta la necesidad de crear condiciones de estabilidad y bienestar a través de relaciones pacíficas y amistosas que aseguren el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales¹⁵⁷. Este un ejemplo de cómo los preceptos contenido en la Carta se encuentran claramente determinados por los fines incorporados en su Preámbulo.

El incluir como propósito la libre determinación de los pueblos significa hacer énfasis en la importancia del respeto de los derechos fundamentales y en la obligación de promover no sólo la igualdad de derechos entre hombres y mujeres de todas las naciones, sino en propender por el progreso social de éstos, elevando su nivel de vida dentro de el concepto más amplio de libertad, como lo mandan los mencionados fines.

A este respecto, los considerandos de la mentada Resolución indican que favorecer la continuidad del colonialismo no solo impide el desarrollo de la cooperación económica internacional, sino que entorpece el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos dependientes y va en contra del ideal de paz universal de las Naciones Unidas.

En el mismo sentido, y dando fe de la importancia de los fines de la Carta y su relación sistemática frente a todo los instrumentos y órganos del sistema, la Asamblea General de la ONU declaró en la Resolución 1514 (XV) que la sujeción de los pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, que resulta contraria a la Carta y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales.

¹⁵⁶ Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Aprobada por la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960.

¹⁵⁷ *Ibíd.*

No obstante ser la Carta un pacto entre naciones, el fomento de las relaciones de amistad no está supeditado al robustecimiento de éstas sólo entre los Estados Miembros de la Organización, la Carta no limita a éstos tal mandato; sino que, por el contrario, lo consigna con una vocación más general, al presentarlo como una medida adecuada para el fortalecimiento de la paz universal, donde el acercamiento hacia otros Estados que se identifiquen con los principios de la ONU puede asegurar el éxito de las políticas y acciones mundiales emprendidas.

2.2.2.3. La cooperación internacional y los derechos humanos

Este propósito pone de presente que la cooperación internacional es, precisamente, el principal mecanismo de trabajo de las Naciones Unidas y que como tal, reviste una importancia cardinal al proyectarse de manera transversal en toda la actividad de la Organización.

El mandato otorgado a la ONU incluye la realización de actividades de cooperación internacional encaminadas a atender y solucionar problemas internacionales que tengan la potencialidad de afectar la convivencia pacífica mundial, siendo detallados como parte de ellos los asuntos de carácter social, económico, cultural y humanitario, así como todo lo relativo al respeto y defensa de los derechos humanos.

Es en este punto donde el Sistema de la ONU ha tenido un mayor impulso y cobertura, dejando de ser un actor indirecto que sólo facilita la adopción de acciones de cooperación por parte de los Estados, para erigirse en protagonista de la acción en nombre de sus Miembros.

La Carta no incorpora más límites a este propósito que la prohibición de discriminación, la cual no sólo se proyecta sobre las acciones encaminadas a la

promoción y defensa de los derechos humanos, sino sobre todas las actividades de cooperación que el sistema ejecuta¹⁵⁸.

En el Capítulo III de este trabajo, cuando se aborde el contenido del régimen internacional de protección de los derechos humanos, nos ocuparemos de dar entidad propia a la promoción y respeto de los DDHH como propósito de Carta de las Naciones Unidas.

Mientras tanto, diremos que, si bien el principio de no discriminación está implícito en los fines de la Carta, ha de entenderse su expresa mención en materia de cooperación internacional como un punto de conexión y refuerzo entre la parte sustantiva del tratado y la dispositiva. Esto también, y especialmente, por cuanto la mayor parte de los temas que aborda la Organización se encuentran íntimamente relacionado con la promoción y defensa de los derechos y libertades fundamentales.

En este sentido, en ningún caso las medidas adoptadas en el ámbito de la cooperación internacional deberán tomar como factor decisivo de la acción las características de sexo, raza, idioma o religión de las colectividades a las cuales va dirigida, sino que deberán tomar en consideración la eficacia y adecuación de tales medidas para la solución de los problemas que busca solventar¹⁵⁹.

¹⁵⁸ En la actualidad la Organización de Naciones Unidas administra y/o ejecuta programas y acciones de cooperación internacional en diversas áreas, como: agricultura, agua, alimentación, asentamientos humanos, asistencia humanitaria, cambio climático, cultura, democracia, derechos humanos, derecho internacional, desarrollo, descolonización, desarme, drogas, energía atómica, envejecimiento, familia, gobernanza, infancia, juventud, medio ambiente, mujer, océanos, países medio adelantados, paz y seguridad, personas con discapacidad, población, pueblos indígenas, refugiados, remoción de minas, salud, terrorismo, trabajo, VIH/SIDA, entre otros. Los temas mundiales abordados por Naciones Unidas pueden ser consultados en: <http://www.un.org/es/globalissues/>

¹⁵⁹ Vid. CALDUCH, R. Relaciones Internacionales. op. cit. p. 5; y GARCÍA, C. La Carta de las Naciones Unidas ¿qué es y cuál es su importancia?. op. cit. p. 8.

2.2.2.4. *La armonización de los esfuerzos internacionales*

La Carta fija como propósito final que la Organización pueda servir de eje que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar los propósitos establecidos, como lo exige una escena internacional de más de 190 Estados Miembro en la que se hace imprescindible lograr una línea discursiva, propositiva y decisiva coherente; y evitar duplicidades y/o contrariedades en las acciones, logrando a su vez un uso eficiente de los recursos.

Este propósito se materializa en la actualidad a través de la coordinación en tres niveles: i) Coordinación ejecutiva en la sede; ii) Coordinación sobre el terreno; y iii) Coordinación de las propias representaciones de los Estados¹⁶⁰.

Aunque esta parece ser una buena estrategia de articulación entre Estados, órganos y organismos especializados, lo cierto es que el gran entramado que supone la Organización, su enorme estructura y el surgimiento periódico de nuevos y complejos mandatos que se prolongan en el tiempo y que le son otorgados sin la asignación presupuestaria suficiente, ha conllevado a que sus acciones no resulten siempre coherentes y coordinadas en estos tres niveles.

Sumado a esto, no podemos olvidar que la base y principal órgano de representación de la ONU constituye un escenario político en el que los Estados algunas veces tienen intereses conjuntos o complementarios, reforzando el carácter integrador y global de la Organización, pero que, en definitiva, representan a naciones con intereses que en ocasiones son también antagónicos, y pueden llegar a afectar el equilibrio y coherencia del Sistema.

Las críticas a éste plantean que las confrontaciones al interior del principal órgano de deliberación de las Naciones Unidas han llevado, en

¹⁶⁰ Vid. PONS RAFOLS, X. "La necesaria coherencia del sistema de las Naciones Unidas", En: Beneyto, J; y Becerril, B. (Dir.), Una nueva organización de Naciones Unidas para el siglo XXI. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, S.L., 2007, pp. 23-29.

múltiples oportunidades, a centrar los debates en la búsqueda de consensos, algunos estériles, más que en la esencia de las materias que se discuten, trayendo consigo la duplicación de acciones y el ejercicio poco racional de sus procedimientos y estructuras¹⁶¹.

Estas circunstancias han conducido a un aumento de la distancia entre la retórica de las resoluciones y las capacidades para hacer efectivo el cumplimiento de los mandatos otorgados y los compromisos políticos adquiridos, afectando, a su vez, a la credibilidad en las actuaciones de la ONU.

De ahí que no sea de extrañar, como estudiaremos en el Capítulo III, que las diversas declaraciones de los organismos de las Naciones Unidas que perfilan la necesidad de reformar el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas, no logren la atención y el éxito debido en la Asamblea General, donde las posturas de los Estados suelen estar marcadas por coyunturas e ideologías políticas disímiles.

En un intento por hacer recordar la importancia de mirar sobre las bases del Sistema y encontrar en el consenso un camino para el abordaje real de los problemas mundiales, el propio Kofi Annan¹⁶², en su informe de marzo de 2005¹⁶³, indicó que *“(…) las Naciones Unidas deben ser un foro para resolver diferencias y no un mero escenario para representarlas”*.

De este modo, aunque el propósito de ser un ente armonizador de los esfuerzos internacionales en el abordaje de los asuntos globales sigue estando en la base de la ONU, hoy día se alzan voces¹⁶⁴ que advierten una incoherencia sustancial en el Sistema por la ausencia de una reforma

¹⁶¹ Ídem, p. 27.

¹⁶² Secretario General de las Naciones Unidas en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1997 y el 31 de diciembre de 2006. Cfr. ONU. Kofi Annan of Ghana recommended by Security Council of appointment as Secretary-General of United Nations, Press Release BIO/3051, 13 de diciembre de 1996.

¹⁶³ ONU. A/59/2005, Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General, 21 de marzo de 2005, párr. 123.

¹⁶⁴ PONS RAFOLS, X. “La necesaria coherencia del sistema de las Naciones Unidas”, op. cit.

estructural que aborde su coordinación general¹⁶⁵, el fortalecimiento de la representación en el terreno¹⁶⁶, y la coordinación de los Estados con sus representantes en los diferentes órganos en los que hacen presencia¹⁶⁷.

Sin embargo, el eje central de este reclamo se encuentra en la necesidad de reconocer, respetar y hacer realidad, en toda la estructura de la Organización, los fines, propósitos y objetivos que la Carta impone y que son, no sólo la razón de su existencia, sino también, los elementos clave para el éxito de la acción internacional conjunta.

2.2.3. Los principios del consenso internacional

El tratado fundador de las Naciones Unidas, además de contener en su parte sustantiva un catálogo axiológico que orienta el rumbo de la Organización, explicita un conjunto de principios, de obligatorio cumplimiento, que rigen y limitan tanto sus actuaciones como las de sus Miembros.

Estas normas de conductas contenidas en el artículo 2 de la Carta, así como diseminadas en otros de sus apartados, y cuyo contenido ha sido ampliado mediante Declaración de la Asamblea General¹⁶⁸, son de obligatorio cumplimiento, por lo que cualquier acción contraria a éstas podría suponer una extralimitación o inobservancia del mandato otorgado a la ONU o de los compromisos adquiridos por los Estados frente a ésta y a las demás partes contratantes.

¹⁶⁵ Incorporando de manera transversal los fines, propósitos, principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁶⁶ Contando con personal local con recursos, autoridad y representación suficiente que sea capaz, además, de coordinar todas las acciones que se realizan en el campo de su competencia.

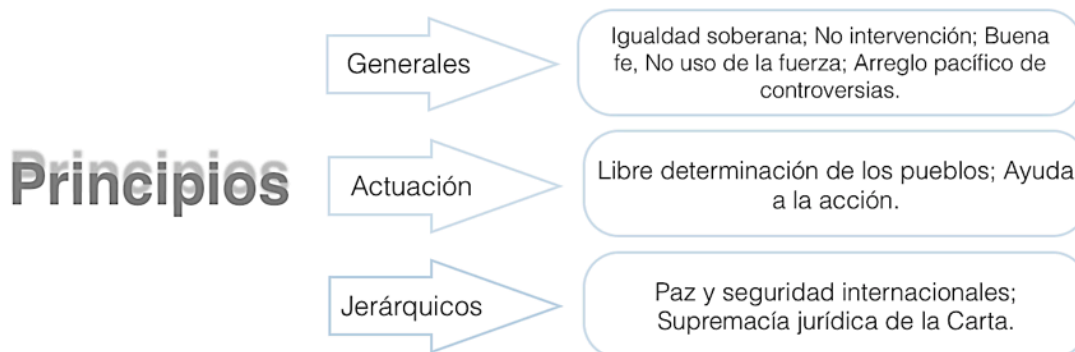
¹⁶⁷ A fin de lograr una línea discursiva, propositiva y decisiva coherente, que evite la duplicidad y/o contradicción de acciones y genere un uso adecuado y eficiente de los recursos.

¹⁶⁸ ONU. A/RES/2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 1970.

Si bien la Carta reserva un apartado específico para referirse a los principios con que deben proceder la Organización y sus miembros para el cumplimiento de los propósitos también fijados en ella –los mismos que son incluidos en la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, de 1970–, para su comprensión se propone una clasificación que obedece a la finalidad con que han sido concebidos y no a su ubicación y enunciación dentro de ésta.

Bajo este entendido, y como se muestra en la siguiente ilustración, bajo nuestra propuesta de clasificación los principios de la Carta pueden dividirse en: i) Principios generales del derecho internacional; ii) Principios de actuación de la Organización; y iii) Principios de relación jerárquica en el sistema.

Ilustración 13 – *Propuesta de clasificación de los principios del Sistema de las Naciones Unidas*



Fuente: Elaboración propia.

Cabe mencionar que éstos principios también han sido consignados en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados¹⁶⁹, emanada de las Naciones Unidas, como un conjunto de principios fundamentales que deben regir las relaciones económicas, políticas y de otra índole entre los Estados¹⁷⁰.

¹⁶⁹ ONU, A/RES/3281 (XXIX), Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, 1974.

¹⁷⁰ Ídem, Capítulo I.

2.2.3.1. Principios generales del derecho internacional

Se trata de principios básicos que son reconocidos como tal en el derecho internacional público, en tanto necesarios para garantizar el correcto funcionamiento y armonía de la comunidad internacional.

Éstos se encuentran recogidos tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, y son ampliamente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia internacionales, al constituir normas de *ius cogens* y, por ende, de carácter imperativo y obligatorio para la comunidad internacional en su conjunto.

Bajo este entendido, la Resolución 2625 (XXV), que especifica el contenido de los principios plasmados en el artículo 2 de la Carta, es considerada un instrumento declarativo de normas ya existentes en el derecho internacional¹⁷¹. Esta Resolución reviste una especial importancia en la medida en que realiza una interpretación de la Carta de las Naciones Unidas por acuerdo y práctica de todos los Estados, y porque, habiendo sido aprobada por aclamación, y sin ningún voto en contra, revela normas existentes de derecho consuetudinario¹⁷².

Para efectos de nuestro análisis, en esta primera categoría de principios proponemos integrar: i) La igualdad soberana de los Estados; ii) La no intervención en los asuntos internos de los Estados; iii) La buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas; y iv) La prohibición del uso de la fuerza y el deber de arreglo pacífico de las controversias. A continuación referiremos el contenido práctico de cada uno de ellos.

¹⁷¹ Vid. MONROY CABRA, M. Derecho internacional público, 5ª ed. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2002, p. 94.

¹⁷² Vid. PÉREZ VERA, E. Las Naciones Unidas y los principios de coexistencia pacífica. Madrid: Editorial Tecnos, 1973.

2.2.3.1.1. La igualdad soberana de los Estados

La soberanía es un concepto jurídico empleado en el ámbito internacional, que sirve para reconocer a los Estados un conjunto de libertades, prerrogativas y competencias, y determinar sus responsabilidades frente a la comunidad global, dentro de los límites fijados por las normas de derecho internacional vigentes¹⁷³.

Bajo esta idea, las relaciones e interacciones en la comunidad internacional ocurren entre Estados soberanos y formalmente iguales, erigiéndose en un principio fundamental¹⁷⁴ del que derivan otros de gran importancia, como el de no intervención en sus asuntos internos.

La igualdad soberana de los Estados ha sido considerada por la doctrina internacional como mucho más que un principio fundacional del Sistema de las Naciones Unidas. Dicha norma constituye, además, un derecho fundamental de los Estados directamente atribuible por su calidad de sujetos de derecho internacional¹⁷⁵, estando todos obligados a su respeto mutuo como miembros de la comunidad global¹⁷⁶.

¹⁷³ Vid. ESPÓSITO, C. Soberanía e igualdad en el derecho internacional, En: Revista de Estudios Internacionales 165(2010), Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 2010, p. 17.

¹⁷⁴ Vid. REMIRO BRONTÓNS, A. Derecho internacional público. Principios fundamentales, Madrid: Tecnos, 1982, pp.81-84; CASSESE, A. International Law. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 88-91; y TOMUSCHAT, C. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law, Recueil des cours de la Académie de Droit International, vol. 281, The Hague: Academy of International Law, 2001, pp. 13 y ss.

¹⁷⁵ Vid. VERDROSS, A. Derecho internacional público, 5ª ed. Madrid: Ediciones Aguilar, 1967, p. 168; ALFARO, R. The rights and duties of States (Vol. 097), Collected Courses of the Hague Academy of International Law. The Hague: Academy of International Law, 1959, pp. 91-201; y PILLET, A: Droits fondamentaux des États dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître, París: A. Pedone Éditeur, 1899, pp. 2-9. En el mismo sentido, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) vino a recoger esta doctrina en su artículo 10 al expresar que "*Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional*". Cfr. OEA. Carta de la Organización de los Estados Americanos, Bogotá, 1948.

¹⁷⁶ Vid. MONROY CABRA, M. Derecho internacional público, 5ª ed., op. cit. p. 231.

Al amparo de esta regla, los Estados gozan de iguales derechos, deberes y estatus dentro de la comunidad internacional, sin que para ello pueda tomarse en consideración las diferencias existentes entre estos en relación a su orden económico, social o político.

La inclusión de esta regla dentro de la Carta de la ONU vino a reforzar su dimensión e impacto, no sólo expresando que la Organización está basada en dicho principio, sino porque al combinarlo con el objetivo de la descolonización y la libre determinación de los pueblos, dio apertura a la incorporación de nuevos Estados que adquirirían su independencia, apoyándose en el principio de igualdad soberana como garantía para el respeto de su soberanía interna.

Esto es así gracias a este principio que, siendo atribuible a todos sus miembros¹⁷⁷, reconoce en su contenido la igualdad jurídica; el ejercicio de la plena soberanía; el respeto por la personalidad jurídica de cada Estado; la inviolabilidad de la integridad territorial e independencia política; el derecho a elegir y desarrollar libremente su sistema político, social, económico y cultural; y, en contrapartida, el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados¹⁷⁸.

Como puede verse, los elementos de la igualdad soberana superan la simple idea de igualdad entre los Estados, pues, en búsqueda del equilibrio formal entre los actores de la comunidad internacional, salvaguarda la soberanía interna y externa de cada uno de ellos.

¹⁷⁷ Vid. BLECKMANN, A; FASSBENDER, B. "Article 2(1)", En: Simma, B. (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. 1., 2ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 68 y ss; y KOHEN, M. "Article 2 Paragraph 1", En: Cot, J.P. y Pellet, A. (eds.), *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*, vol. 1, 3ª ed., París: Economica, 2005, pp. 399 y ss.

¹⁷⁸ Vid. ONU. A/RES/2625 (XXV), *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, op. cit.

No obstante, la Carta pone de presente que este principio no cuenta con una extensión absoluta sino que, por el contrario, también impone la obligación de respetar y cumplir fielmente los compromisos internacionales, debiendo corresponderse las actuaciones de los Estados no solo con las obligaciones adquiridas, sino también con las normas que rigen el derecho internacional. Así lo hace ver la propia Corte Permanente de Justicia en el caso de *Wimbledon*, al sostener que la libertad de los Estados se encuentra sujeta al propio derecho internacional¹⁷⁹.

De este modo, aunque los Estados sean soberanos, dicho estatus no se impone ante las reglas generales del derecho internacional ni, en especial, aquellas obligaciones internacionales establecidas para el respeto y protección de los derechos humanos.

Además de esto, se debe tener presente que el principio de igualdad soberana no deja de ser una regla de actuación de carácter formal, que se centra en la ausencia de jerarquía entre los Estados desde el punto de vista jurídico, pues en el plano material existen profundas diferencias entre unos y otros que no son susceptibles de generar subordinación alguna sin consentimiento del propio Estado¹⁸⁰.

Pese a su carácter eminentemente formal, existen algunas excepciones en el ámbito internacional, como las obligaciones derivadas de los tratados desiguales¹⁸¹ o la participación estatal dentro de organizaciones que operan sus decisiones por el sistema de igualdad material, como ocurre en el

¹⁷⁹ Vid. PCIJ. Caso S.S. *Wimbledon*, Permanent Court of International Justice, Series A, núm. 1, 1923. En este asunto, la Corte tuvo la responsabilidad de interpretar una norma del Tratado de Versalles que prescribía una limitación a la soberanía del Estado Alemán. A este respecto también pueden consultarse: KLABBERS, J. Clinching the Concept of Sovereignty: Wimbledon Redux, *En: Austrian Review of International and European Law*, núm. 3, 1998, pp. 345 y ss; y NOLTE, G. Sovereignty as Responsibility, *En: Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*, 2005, pp.389 y ss.

¹⁸⁰ Cabe recordar que durante los años 1960 y 1970 se propuso la elaboración de un derecho internacional del desarrollo a través del cual se pretendía el establecimiento de un conjunto de reglas en el ámbito internacional diferenciadas según el nivel de desarrollo de los Estados.

¹⁸¹ Aquellos que otorgan derechos e imponen deberes distintos a diversos tipos de Estados.

mecanismo de votaciones del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional¹⁸².

Dentro de la ONU las excepciones al principio tampoco se hacen esperar, el derecho de veto del que disponen de forma exclusiva los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad es una de ellas. En efecto, esta ha sido una de las materias mas controvertidas dentro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, al ser percibida como una desigualdad palpable que, en una primera mirada, parece contradecir el principio de igualdad soberana en que se basa toda la Organización. La doctrina explica esta situación indicando que la desigualdad apuntada encuentra su origen en el consentimiento de los Estados en el marco del tratado internacional que funda el Sistema, esto es, la Carta de las Naciones Unidas. Bajo este entendido, no podría hablarse de una afectación al principio de la igualdad soberana cuando el propio Estado ha consentido en la formula de participación que opera en el Consejo, debiendo respetarla como una obligación convencional¹⁸³.

Con todo ello, la igualdad soberana no sólo es, y sigue siendo, la base del Sistema de la ONU, sino también la piedra angular del derecho internacional como expresión formal que determina la potestad libre y autónoma de los Estados en adquirir obligaciones internacionales, cumplirlas de buena fe, y que éstas no le resulten impuestas por un tratado u otro Estado sin su consentimiento¹⁸⁴.

¹⁸² Dentro de este sistema los países del G8 tienen la mayor parte de las acciones con derecho a voto, contando con posibilidades reales de definir las políticas del FMI. Sumado a ello, todas las políticas del FMI necesitan un 85% de votos para ser aprobadas, lo que otorga a los Estados Unidos de América un veto efectivo en la toma de decisiones, pues este posee el 16,74% de la cuota de participación. Cfr. FMI. El FMI: Datos básicos [en línea] <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm> [citado en 28 de octubre de 2015].

¹⁸³ Vid. ESPÓSITO, C. Soberanía e igualdad en el derecho internacional, op. cit. pp. 184-185.

¹⁸⁴ Vid. REMIRO BRONTÓNS, A. Derecho de los tratados, Madrid: Tecnos, 1987.

2.2.3.1.2. La no intervención en los asuntos internos de los Estados

Como quedó expresado en el punto anterior, el principio de no intervención se encuentra directamente relacionado con el de igualdad soberana¹⁸⁵. En efecto, el igual estatus jurídico conferido por éste a los Estados tiene, a su vez, como uno de sus efectos, que terceros Estados no puedan inmiscuirse en aquellos asuntos que pertenecen de manera exclusiva a su jurisdicción interna.

Para explicar la prohibición contenida en esta regla, la doctrina ha calificado como intervención todo acto por medio del cual un Estado pretende impedir a otro el ejercicio pleno y libre de su soberanía, haciendo injerencia en los asuntos del primero para imponer o hacer prevalecer la voluntad del segundo¹⁸⁶.

Esta intervención puede ser tanto de naturaleza diplomática como armada, y ejercerse de múltiples formas¹⁸⁷. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la intervención que prohíbe este principio es aquella que se ejerce con el interés exclusivo de un Estado o sus nacionales, encontrándose también excepciones al principio como cuando la intervención es realizada por razones humanitarias o en virtud de un tratado.

La Carta de la ONU consagra la regla enfatizando que ninguna norma del tratado autoriza a intervenir en asuntos que pertenecen esencialmente a la

¹⁸⁵ Vid. ESPÓSITO, C. Soberanía e igualdad en el derecho internacional, op. cit., p. 180.

¹⁸⁶ Vid. MONROY CABRA, M. Derecho internacional público, 5ª ed., op. cit. p. 244; MONROY CABRA, M. El sistema interamericano. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1994; DÍAZ CISNEROS, C. Derecho Internacional Público, T.I. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1966, p. 505; y URIBE VARGAS, D. Los derechos humanos y el sistema interamericano. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica, 1972, p. 202.

¹⁸⁷ La intervención diplomática puede presentarse de forma oficiosa, mediante observaciones sin publicidad, y de manera oficial mediante actos públicos. Ambas formas de intervención pueden ejercerse de manera directa o indirecta, individual o colectiva. Cfr. ONU. A/RES/2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, op. cit. En el mismo sentido puede consultarse: MONROY CABRA, M. Derecho internacional público, 5ª ed., op. cit. p. 244.

jurisdicción interna de los Estados y que éstos, a su vez, no se verán obligados a someterlos a procedimientos de arreglo en el marco del tratado¹⁸⁸.

El contenido de esta norma es ampliado por la Resolución 2625 (XXV), que viene a incorporar todo un conjunto de elementos con los cuales se busca preservar la soberanía estatal y asegurar la convivencia pacífica entre las naciones, proscribiendo cualquier tipo de intervención en los asuntos internos, cualquiera que sea el motivo. Para este instrumento, cualquier forma de intervención no solo viola el espíritu y letra de la Carta, sino que entraña la creación de situaciones que amenazan la paz y seguridad internacionales.

La Resolución también prohíbe el uso de medidas de carácter económico, político o de cualquier índole tendientes a someter la soberanía del Estado y obtener ventajas de él, así como todo intento por fomentar de cualquier manera, actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado o a tomar parte en sus luchas internas. Esta regla ampara también un elemento común, presente asimismo en la igualdad soberana y la libre determinación de los pueblos, cual es la protección del derecho inalienable del Estado a elegir su propio sistema político, económico, social y cultural, sin que exista ninguna injerencia por parte de otro.

Como es lógico, este principio tiene también limitaciones, que encontramos, en un primer lugar, en la principal finalidad y propósito de la Organización: el mantenimiento de la paz y la seguridad. De acuerdo con ello, el respeto de esta regla no esta exento de la aplicación de las medias coercitivas que resulten atribuibles en caso actos de agresión, de amenazas o quebrantamientos a la paz¹⁸⁹.

Otra de las grandes excepciones a su aplicación viene dada por la protección de los derechos humanos, cuando su grave y/o sistemática violación

¹⁸⁸ Vid. Artículo 2.7, Carta de las Naciones Unidas, 1945.

¹⁸⁹ Ídem, Artículos 39 a 51.

no es evitada o cesada por el Estado en cuya jurisdicción ocurre. Al respecto, el Ex-Secretario General Kofi Annan sostuvo, en su informe de 2005, que *“es intolerable que, cuando la comunidad internacional se encuentra frente a un caso de genocidio o de violación en masa de los derechos humanos, las Naciones Unidas se mantengan al margen y dejen que los acontecimientos sigan su curso hasta el final, con consecuencias desastrosas para muchos millares de personas inocentes (...) Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia (...)”*¹⁹⁰.

Bajo este entendido, el ejercicio de la soberanía y, particularmente, la regla de no intervención, comporta, más que una prohibición, un ejercicio de responsabilidad por parte del Estado, que es el llamado a hacer un uso legítimo del poder y a proteger a su población. Annan insiste en que *“si las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no pueden hacerlo, se traslada a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para ayudar a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil. Cuando esos métodos parecen ser insuficientes, el Consejo de Seguridad, puede si lo exigen las circunstancias, decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de las Naciones Unidas, incluso, si es necesario, medidas coercitivas”*¹⁹¹.

2.2.3.1.3. Buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas

En el ámbito internacional la buena fe es considerada un principio ético y de derecho que se impone a los Estados sin necesidad de que medie convención alguna¹⁹². Constituye una garantía de seguridad en las relaciones internacionales, al establecer una presunción de buena fe en el actuar de los

¹⁹⁰ ONU. A/59/2005, Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General, op. cit. párr.134-135.

¹⁹¹ Ídem, párr. 135.

¹⁹² Vid. MONROY CABRA, M. Derecho internacional público, 5ª ed., op. cit. p. 140.

sujetos de derecho internacional, que además encuentran en éste una limitación a su discrecionalidad¹⁹³.

Esta regla de actuación hace también parte del principio *pacta sunt servanda*, consignado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)¹⁹⁴, y, a la luz de este mismo instrumento jurídico, constituye una norma general para la interpretación de los tratados¹⁹⁵.

De acuerdo con esta Convención, la buena fe marca tanto el deber de cumplimiento de los tratados como su interpretación, preservando la observancia de los compromisos adquiridos y la igualdad de los Estados en la comunidad internacional.

En este sentido, la obligación jurídica surgida de este principio conlleva a respetar no sólo el tenor literal de los tratados en los que se está comprometido, sino también su espíritu y finalidad, siendo contrario a esta regla cualquier acto tendiente a desvirtuar el verdadero sentido del tratado o a contrariarlo¹⁹⁶.

Esta regla es un fuerte elemento para la confrontación del contenido normativo de los tratados sobre fiscalización de drogas, y sus acciones, con la finalidad y espíritu que éstos expresan. Bajo esta regla, cualquier acto sustentado o derivado de la fiscalización que afecte la finalidad humanitaria expresada en el preámbulo de los tratados, contrariaría el espíritu de los tratados, incumpliendo el principio de buena fe.

¹⁹³ Vid. VERDROSS, A. La bonne foi comme fondement du droit international public, En: Revue Hellénique de Droit International, vol. 5, Institut Hellénique de Droit International et Etranger, Athènes: Librairie Cacoulides, 1952, pp.17-21; y COT, J.P. La bonne foi et la conclusion des traités, En: Revue Belge de Droit International, vol. 4, 1968, pp. 140-159.

¹⁹⁴ Según esta regla consagrada en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita en Viena en 1969, todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

¹⁹⁵ Vid. El numeral 1 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), expresa que “*un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin*”.

¹⁹⁶ Vid. MONROY CABRA, M. Derecho internacional público, 5ª ed., op. cit., p. 140.

La Carta de las Naciones Unidas estableció originariamente estas reglas en su artículo 2.2, supeditando los derechos y beneficios que otorga a los miembros de la Organización en su condición de tales, al cumplimiento de buena fe de las obligaciones adquiridas a través del tratado fundacional. Y aunque lo prescrito por la Convención de Viena (1969) en torno al principio de buena fe no entró en vigor hasta el año 1980, los elementos del mismo fueron precisados y reforzado a través de la Resolución 2625 (XXV) de la ONU, mediante reglas categóricas encaminadas al cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas en virtud de:

- i. La Carta de las Naciones Unidas.
- ii. Los principios y normas del derecho internacional generalmente reconocidos.
- iii. Los Acuerdos internacionales válidos, con arreglo a los principios y normas del derecho internacional generalmente reconocidos.

Sin que esta lista sea, en estricto sentido, una relación de orden jerárquico respecto de las normas que se tiene el deber de cumplir de buena fe, el final de la disposición es claro al afirmar que frente a cualquier contrariedad que pudiere existir entre las obligaciones de los Estados derivadas de acuerdos internacionales y las surgidas de la Carta de la ONU, prevalecerán estas últimas.

Con esto se busca ser coherente con el principio de supremacía de la Carta, al que nos referiremos más adelante, preservando además la integridad del tratado que da origen a la Organización, a fin de que ningún miembro pueda justificar su inobservancia en obligaciones adquiridas extra Sistema.

De este modo, se espera de los Miembros de la Organización un comportamiento honesto, leal y conforme a derecho que respete su

compromiso con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y aumente la eficacia del sistema de seguridad de la ONU.

2.2.3.1.4. La prohibición del uso de la fuerza y el deber de arreglo pacífico de las controversias

El uso de la fuerza en las relaciones internacionales ha sido una preocupación del derecho internacional, anterior a la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas.

Si bien su contenido ha ido evolucionando y determinándose con mayor claridad con ocasión del surgimiento de la Organización, y la inclusión en ésta como un principio fundacional, la base de su existencia ha girado siempre en torno a la necesidad de evitar emplear la guerra como un mecanismo para la solución de las controversias entre los Estados. Probablemente el antecedente más remoto del tratamiento de esta norma podamos encontrarlo en la Conferencia de Paz de La Haya de 1907¹⁹⁷, en ella se buscó establecer el compromiso de no emplear la fuerza contra un país como mecanismo para presionarlo al pago de deudas contractuales. Posteriormente, el Pacto de la Liga estableció una moratoria de guerra para evitar que ésta fuese la primera vía de solución de las disputas entre sus miembros¹⁹⁸, sin embargo, el Pacto no hizo referencia al uso de la fuerza como una entidad propia, dejando presente que la fuerza a la que hace referencia esta norma es la fuerza armada.

¹⁹⁷ Vid. Segunda Convención adoptada en el marco de la Conferencia de Paz de La Haya (1907), relativa al uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales, conocida como Convención Drago-Porter.

¹⁹⁸ Si bien suele hablarse de que el artículo 12 del Tratado de Versalles fija una prohibición de guerra, lo cierto es que sólo promueve el que ésta no sea empleada como mecanismo originario para la solución de los conflictos entre los Miembros del Pacto. Al respecto, la norma prescribe que las diferencias deberán ser sometidas al arbitraje o investigación por el Consejo, y que sólo podrá conducirse a la guerra en caso de que la controversia persista luego del fallo de los árbitros o informe el Consejo, siempre que hayan transcurrido tres meses desde dicho pronunciamiento. Vid. Artículo 12, Tratado de Versalles de 1919.

En 1924, el Protocolo de Ginebra¹⁹⁹ reforzó la idea del uso de la fuerza como intervención armada, y calificó como crimen internacional las guerras de agresión. Aunque este Protocolo no llegó a entrar en vigor, tiene una gran importancia en la evolución de este principio, en la medida en que incorporó como excepciones a la prohibición del uso de la fuerza los casos de legítima defensa y las acciones desplegadas como herramienta de seguridad colectiva²⁰⁰.

Previo a la promulgación de la Carta de la ONU, mediante el Pacto de Briand-Kellogg²⁰¹ las partes contratantes condenaron el hecho de recurrir a la guerra como mecanismo para solucionar controversias internacionales y, a su vez, renunciaron a emplear ésta como un instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas. Bajo estas dos premisas, se comprometieron a emplear únicamente medios pacíficos para la solución de sus conflictos.

Es en este punto cuando la Carta de las Naciones Unidas viene a consagrar la prohibición del uso de la fuerza como un principio que, además de su uso efectivo, abarca la amenaza de su empleo, en pro de proteger la integridad territorial y la independencia política de los Estados, así como de asegurar que las actuaciones de éstos son conformes con los propósitos de la ONU.

La Resolución 2625 (XXV) vino a ampliar el contenido del principio e indicó que toda amenaza o uso de la fuerza constituye una violación tanto del derecho internacional como de la Carta, y que ésta nunca deberá ser empleada como un medio para la resolución de cuestiones internacionales.

En el mismo sentido que el Protocolo de Ginebra (1924), la Resolución 2625 (XXV) hace una especial mención a las guerras de agresión,

¹⁹⁹ Protocolo de Ginebra relativo a la resolución pacífica de conflictos internacionales, 1924.

²⁰⁰ Ídem, artículo 2.

²⁰¹ Pacto General de París de Renuncia a la Guerra, 1928.

calificándolas como crímenes contra la paz, que comportan la responsabilidad del Estado que las ejerce.

El instrumento precisa, además, que, en el marco de las Naciones Unidas, los Estados están obligados a no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza como mecanismo de resolución de controversias internacionales, para:

- i. Violar las fronteras internacionales existentes de otro Estado, o las líneas internacionales de demarcación.
- ii. Ejercer actos de represalia.
- iii. Privar a los pueblos de su libre determinación, libertad e independencia.
- iv. Organizar o fomentar fuerzas irregulares con el fin de incursionar en territorio de otros Estados.
- v. Organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o terrorismo en otro Estado.
- vi. Ejercer ocupación militar en territorio de otro Estado, en contravención de las disposiciones de la Carta.

No obstante ser una norma imperativa de derecho internacional, el uso de la fuerza encuentra excepciones en la propia Carta. Estas están marcadas por la legítima defensa individual o colectiva en caso de conflicto armado²⁰²; las acciones ejercidas por el Consejo de Seguridad como necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales²⁰³; los actos ejercidos contra los Estados Enemigos al fin de la Segunda Guerra Mundial

²⁰² Vid. Artículo 51, Carta de las Naciones Unidas, 1945.

²⁰³ Ídem, artículo 42.

tendientes a evitar su resurgimiento²⁰⁴; y, finalmente, los casos en que el uso de la fuerza es autorizado por las Naciones Unidas²⁰⁵.

De este modo, la prohibición del uso de la fuerza como medio para la resolución de las controversias internacionales se encuentra íntimamente ligada al principio según el cual los miembros de la Organización deberán arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos, que no pongan en riesgo ni comprometan la paz y la seguridad internacionales, ni la justicia.

La Carta no sólo consagra esta regla como principio en su artículo 2.3, sino que en su capítulo VII establece un conjunto de medios a través de los cuales las partes en una controversia pueden llegar a una arreglo pacífico de la misma²⁰⁶. Con estos medios, que son retomados por la Resolución 2625 (XXV), se busca otorgar a las partes en conflicto la libertad de elegir la forma que ellos consideren más adecuada para abordar el problema y procurar una solución justa, tomando en consideración las circunstancias y naturaleza de la controversia. La libre elección del método supone un pre-requisito para que las partes puedan encaminarse hacia una solución pacífica de sus diferencias, que no resulta del todo sencilla cuando estos diferendos existen. Esto por cuanto el acto de elección, además de ser libre, debe ser consensuado e implica reconocer la existencia de un conflicto, sus límites, alcance y la intención de solucionarlo²⁰⁷.

Además de ello, el compromiso de buscar una salida pacífica al problema no se agota con la elección y resultado fallido en el primer método empleado. Ante esto, los Estados siguen estando obligados a continuar buscando salidas consensuadas que eviten un conflicto que tenga la potencialidad de comprometer la paz y seguridad en la comunidad internacional.

²⁰⁴ Ídem, artículo 107.

²⁰⁵ Ídem, artículos 42 y 44.

²⁰⁶ Estos medios son la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos que puedan convenir las partes. Ídem, artículo 33.

²⁰⁷ Vid. MONROY CABRA, M. Derecho internacional público, 5ª ed., op. cit, p. 556.

De este modo, siendo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales el objeto y fin de estos principios –la prohibición del uso de la fuerza y el arreglo pacífico de controversias–, a efectos de garantizar su cumplimiento, en caso de ser necesario, los propios órganos políticos de la ONU²⁰⁸ pueden llegar a recomendar a las partes un método de ajuste que a su juicio resulte adecuado para solucionar la situación existente²⁰⁹.

2.2.3.2. *Principios de actuación de la Organización de las Naciones Unidas*

En esta categoría se presentan dos principios que imponen a los Miembros de la Organización la obligación de enmarcar y conducir sus acciones de conformidad con su contenido. Aunque uno de ellos, la libre determinación de los pueblos, hace parte de los principios generales del derecho internacional, se ha dispuesto su ubicación en este apartado en consideración a la importancia que éste tiene para las actividades que realiza la ONU, que basa la mayor parte de sus actuaciones en el respeto de tal principio.

No obstante esta propuesta de clasificación, los múltiples componentes que tiene el principio de libre determinación aseguran que pueda interactuar de manera directa con otros como la igualdad soberana o la no intervención, ubicados en la primera categoría, de tal suerte que su observancia implica múltiples focos de atención en el actuar estatal.

Por su parte, el segundo de estos principios, la ayuda a la acción, supone igualmente una clara regla de comportamiento hacia la Organización, que no puede ser desconocida por sus Miembros bajo ningún concepto.

²⁰⁸ La Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

²⁰⁹ Vid. Artículos 11, 12, 35 y 36 de la Carta de las Naciones Unidas, 1945.

2.2.3.2.1. Libre determinación de los pueblos

Este principio constituye una norma imperativa del derecho internacional y ha recibido un gran desarrollo desde su incorporación en la Carta de las Naciones Unidas, llegando a ser incluido en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sirviendo de justificación a diversas medidas adoptadas por la ONU desde su creación.

Durante el quinto periodo de sesiones de las NNUU, llevado a cabo en el año 1950, se reconoció que la libre determinación de los pueblos y las naciones constituía un derecho humano fundamental, instando al Consejo Económico y Social a que, con la ayuda de la Comisión de Derechos Humanos, estudiase métodos y procedimientos para garantizar a los pueblos y las naciones dicho derecho²¹⁰.

Fue así como, en desarrollo de la Carta, la Asamblea General aprobó durante su decimoquinto periodo de sesiones, la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*²¹¹, cuyo contenido se encuentra íntimamente ligado a los derechos humanos fundamentales al expresar que la sujeción de los pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de éstos.

Se precisaron algunas normas más para hacer operativa esta Declaración²¹², siendo luego reconocido este derecho en el artículo 1 tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, En ellos se plasmó que todos los pueblos son titulares del derechos a la libre

²¹⁰ Vid. ONU. Resolución 421D (V), Proyecto de Pacto Internacional de Derechos del Hombre y medidas de aplicación: labor futura de la Comisión de Derechos del Hombre, 4 de diciembre de 1950.

²¹¹ ONU. Resolución 1514 (XV), Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, op. cit.

²¹² Vid. ONU. Resolución 1654 (XVI), por la cual se establece el Comité Especial de Descolonización, 27 de noviembre de 1961; y Resolución 2465 (XXIII) sobre Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, 20 de diciembre de 1968.

determinación y que, en virtud de él, establecen libremente su condición política y se proveen a sí mismos libremente su desarrollo económico, social y cultural.

La Resolución 2625 (XXV) precisó el contenido del principio de la libre determinación plasmado en la Carta, indicando que todos los pueblos tienen derecho a determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural, existiendo el correlativo deber de los Estados de respetar este derecho²¹³.

Este instrumento retoma la condena al sometimiento de los pueblos por parte de potencias extranjeras, calificándola como una violación de los derechos humanos fundamentales que, por tanto, resulta contraria a la Carta.

Asimismo, en cumplimiento de este principio los Estados Miembro están obligados a prestar su ayuda a las Naciones Unidas para el fomento de las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados, así como para poner fin rápidamente al colonialismo, promoviendo el respeto y protección de la igualdad, determinación, libertad, independencia e integridad de los pueblos.

En definitiva, la inclusión de este principio en la Carta ha favorecido los procesos de descolonización de territorios bajo el mandato de fuerzas dominantes; ofreciendo un marco jurídico e institucional para la búsqueda y consecución de su independencia, así como para su posterior incorporación a la Organización.

Del mismo modo, ha obrado como un principio de refuerzo y apoyo a otras reglas de derecho internacional recogidas por la ONU, como la igualdad soberana, la no intervención y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

²¹³ Vid. ONU. A/RES/2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, op. cit.

2.2.3.2.2. El deber de ayuda a la acción de la Organización de las Naciones Unidas

Este principio, consignado en el artículo 2.5 de la Carta, impone a los miembros de las Naciones Unidas la obligación de asistir a la Organización, prestando toda su ayuda en las acciones que se realicen de conformidad con el tratado fundador.

A su vez, la norma prohíbe que los Estados presten su colaboración a cualquier Estado sobre el que la organización este ejerciendo una acción preventiva o coercitiva en aras del mantenimiento de la paz y la seguridad.

Este principio se complementa con la obligación general a cargo de los Estados, reconocida en la Resolución 2625 (XXV), según la cual éstos tienen el deber de cooperar entre sí, al margen de las diferencias existentes entre éstos, a fin de que la Organización logre cumplir con sus objetivos.

A este respecto, los Estados están obligados a cooperar para:

- El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- Promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.
- Conducir las relaciones internacionales, en sus diferentes esferas, de acuerdo con los principios de igualdad soberana y no intervención.
- Adoptar medidas en cooperación con las Naciones Unidas.

- Promover el progreso de la cultura, la enseñanza y el crecimiento económico.

2.2.3.3. *Principios de relación jerárquica en el Sistema de las Naciones Unidas*

Si bien todos los principios incluidos en la Carta de las Naciones Unidas tienen una gran importancia, en tanto que constituyen los pilares fundamentales del sistema de acción internacional encarnado en la ONU, también es cierto que dentro de ella existen dos grandes mandatos, uno de los cuales integra de manera transversal el tratado fundacional, y otro que se ofrece como garantía de su cumplimiento.

La paz y la seguridad internacionales y la supremacía jurídica de la Carta de la ONU, respectivamente, son dos reglas que se relacionan de manera jerárquica, tanto interna como externamente, con las normas de la propia Carta y con el resto de instrumentos jurídicos existentes, de los que se desprenden obligaciones para los Estados Parte. A continuación veremos cada uno de ellos.

2.2.3.3.1. Universalidad de la paz y la seguridad internacionales

Como ha sido reseñado, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituyen el núcleo esencial de la Organización de las Naciones Unidas.

Ambas categorías, que representan el mandato principal de la ONU, fueron incluidas en la Carta no sólo como propósito del Sistema, sino como un principio de actuación que, si bien no fue nominado bajo el epígrafe de principios del artículo 2, es una referencia obligada para casi todas las normas a lo largo del instrumento fundacional.

La parte sustantiva del tratado indica que la paz y la seguridad internacionales son la principal razón por la cual los Estados Parte decidieron unir sus fuerzas, y que es con base en éstas que se justifican las acciones que se emprenden en el marco de la legalidad de actuación y búsqueda de la justicia que otorga el instrumento²¹⁴. A este aspecto nos hemos referido con anterioridad al abordar los presupuestos del Sistema de las Naciones Unidas.

La reafirmación y permeabilidad con que estas dos premisas recorren la Carta, deja clara la base del Sistema y el eje hacia el cual deben apuntar las diversas acciones que se emprenden, ubicándolas en una posición diferenciada respecto de los demás mandatos que el tratado incluye.

Asimismo, este principio es esencialmente sistemático e interdependiente, en la medida en que para su consecución requiere que se verifique el efectivo cumplimiento de la integralidad del tratado por parte de todos los miembros de la organización.

La relevancia de esta regla fue también plasmada en el preámbulo de la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (1970)*, en la cual se tuvo presente “(...) la importancia de mantener y fortalecer la paz internacional fundada en la libertad, la igualdad, la justicia y el respeto de los derechos humanos fundamentales y fomentar las relaciones de amistad entre las naciones, independientemente de las diferencias existentes entre sus sistemas políticos, económicos y sociales o sus niveles de desarrollo”²¹⁵.

Este es sólo un ejemplo de cómo esta regla encuentra apoyo no sólo en el interior de la Carta²¹⁶, sino también en el conjunto de normas que integran el

²¹⁴ Vid. Preámbulo y artículo 1, Carta de las Naciones Unidas, 1945.

²¹⁵ ONU. A/RES/2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, op. cit.

²¹⁶ Vgr. Artículos 2.6 y 103, Carta de las Naciones Unidas, 1945.

Sistema de la ONU que, de acuerdo con los mandatos de su tratado fundador, deben corresponderse con los principios en ella establecidos.

Tal es la importancia de esta regla que no sólo se proyecta sobre los Estados que son parte de la Organización, sino que tiene la pretensión de abarcar a toda la comunidad internacional, con independencia de su pertenencia a la ONU²¹⁷. De este modo, la paz y la seguridad han servido también a la propia Carta para instar a los Estados que no integran la Organización a conducirse de acuerdo con los principios que el tratado ordena, invocando esta acción como necesaria para el mantenimiento de éstas²¹⁸.

Bajo esta premisa, la paz y la seguridad internacionales ejercen también un papel de límite a la soberanía estatal, condicionando los medios que resultan aceptables en la comunidad internacional para la conducción de las relaciones entre sus miembros²¹⁹.

Aunque hoy día resulta común identificar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con las acciones realizadas por la ONU, y en particular con las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad para procurar el cese de numerosos conflictos; realizar labores preventivas que eviten el desencadenamiento de guerras o conflictos armados; así como diversas misiones u *operaciones de mantenimiento de la paz*; en esta oportunidad, hemos querido referirnos a estas reglas desde su esencia, que implica mucho más que estas referencias comunes.

Para efectos del presente trabajo, tomaremos como referente la paz y la seguridad internacionales como una regla imperativa en el Sistema de las Naciones Unidas, pero también como un valor fundamental que inspira todas las actuaciones de la ONU, independientemente de su relación con situaciones

²¹⁷ Vid. CALDUCH, R. Relaciones Internacionales. op. cit. p. 6; y GARCÍA, C. La Carta de las Naciones Unidas ¿qué es y cuál es su importancia?. op. cit. p. 9.

²¹⁸ Vid. Artículo 2.6. Carta de las Naciones Unidas, 1945.

²¹⁹ Vid. CALDUCH, R. Relaciones Internacionales, op. cit., p. 6; y GARCÍA, C. La Carta de las Naciones Unidas ¿qué es y cuál es su importancia?, p. 9.

de beligerancia, y que debe preceder las relaciones de todos los miembros de la comunidad internacional.

2.2.3.3.2. Supremacía jurídica de la Carta de las Naciones Unidas

El artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas contiene un precepto esencial para el orden mundial que ella instaure, bajo el cual los valores y principios que le dieron origen son ofrecidos de manera expansiva como base para las relaciones de la nueva sociedad internacional.

Según el mencionado artículo, *“En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”*.

Bajo el amparo de esta norma, los Estados fundadores quisieron dar un valor jurídico superior a las normas contenidas en la Carta frente a cualquiera otra a la que pudiera estar obligado un Estado miembro de la Organización²²⁰.

De este modo, los efectos emanados de la adhesión a la Carta van más allá de la simple obligación de su cumplimiento para el Estado, pues supone adecuar tanto su comportamiento como sus compromisos internacionales, previos y futuros, a los mandatos de las Naciones Unidas.

Esta idea fue reforzada mediante la conceptualización que del principio de buena fe hiciera la Resolución 2625 (XXV) de la ONU, al expresar que *“los Estados deberán cumplir de buena fe las obligaciones contraídas por ellos, de conformidad con la Carta”*, y que *“cuando las obligaciones derivadas de*

²²⁰ Vid. ONU. Repertory of Practice of United Nations Organs. Extracts relating to Article 103 of Charter of the United Nations, Supplement No 4 (1966 - 1969), volume 2, párr. 33.

*acuerdos internacionales estén en pugna con las obligaciones de los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la Carta, prevalecerán estas últimas*²²¹.

Tal disposición encarna una regla categórica, según la cual el cumplimiento de esos compromisos internacionales deberá adecuarse de tal forma que éstos no se contrapongan a los mandatos expresados en la Carta de la ONU y que, por tanto, cualquier tratado que estuviese en oposición a ella sería nulo²²². De esta forma, la prevalencia del tratado fundacional de las Naciones Unidas se va haciendo cada vez más evidente y de manera sistemática, a través de las diversas normas que refuerzan el artículo 103.

Más aún, dicha prevalencia no sólo resulta predicable de los Estados Parte en el tratado, sino que, además, se impone a todos aquellos que no lo fueren, en la medida en que la Carta prevé la posibilidad de conducirlos, conforme a los principios que el tratado instaure, al margen de su adhesión al mismo²²³.

Que la Resolución 2625 (XXV) insistiera sobre la prevalencia de la Carta no es tarea vana, sino que, como consta en el *Examen de la Sexta Comisión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados*, se

²²¹ Vid. ONU. A/RES/2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, op. cit.

²²² Hasta antes de la promulgación de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969) no existía un consenso claro en torno al efecto que produciría la existencia de un tratado internacional contrario a la Carta de las Naciones Unidas. Nulidad, pérdida de efecto o derogación eran las consecuencias que se atribuían para los tratados contrarios. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados se ocupó de debatir en torno a las dificultades que ofrecía el cumplimiento del artículo 103 de la Carta, dividiendo el asunto en cuatro grandes categorías: i) La compatibilidad entre los acuerdos regionales y la Carta; ii) La compatibilidad entre los tratados internacionales y la Carta; iii) Las consecuencias de un conflicto entre un tratado internacional y una norma imperativa de derecho internacional general; y iv) La aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia. Finalmente la Conferencia tuvo por acuerdo considerar que la Carta incluía normas de *ius cogens* y, por tanto, el tema quedaría saldado con la aplicación del resultante artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969). Vid. ONU. Repertory of Practice of United Nations Organs. Extracts relating to Article 103 of Charter of the United Nations, op. cit., párrs. 2, 17, 27, 30 y 37.

²²³ Vid. Artículo 2.6, Carta de las Naciones Unidas, 1945.

trata de una reafirmación de la gran importancia que tiene el cumplimiento de algunas obligaciones del tratado, y refleja la necesidad de acatar las obligaciones internacionales que son imperativas para todos los Estados, ya sea que emanen del derecho internacional consuetudinario o convencional²²⁴.

Esto por cuanto, como fue explicado con antelación, los principios recogidos en el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas son, en su mayor parte, principios imperativos del derecho internacional o de *ius cogens*, aceptados y reconocidos por la comunidad internacional de Estados en su conjunto y que, por tanto, no admite acuerdo en contrario²²⁵.

Al respecto, en el marco de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados*, se precisó que “*las normas de ius cogens indudablemente incluían los objetivos y principios enumerados en los Artículo 1 y 2 de la Carta y en su Preámbulo (...)*” y que, con ello, se “*(...) sentaban los principios de una jerarquía de normas en el orden jurídico internacional*”²²⁶.

Y es que, en efecto, el artículo 103 de la Carta impone una jerarquía normativa internacional en cuya cúspide se encuentra el propio tratado, que ve su respaldo en las normas de *ius cogens* que incorpora, y que se impone a cualquier tratado anterior o posterior a ésta.

La supremacía de que goza la Carta es un principio estructural del orden jurídico que ella instaura, al cual se vinculan no sólo las prescripciones de derecho positivo sino también los valores, principios y reglas de actuación que garantizan el cumplimiento de sus fines, los cuales trascienden a la Organización y se transponen a la comunidad internacional en su conjunto.

²²⁴ Vid. ONU. Repertory of Practice of United Nations Organs. Extracts relating to Article 103 of Charter of the United Nations, op. cit., párr. 41.

²²⁵ Vid. Artículo 53, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969.

²²⁶ Vid. ONU. Repertory of Practice of United Nations Organs. Extracts relating to Article 103 of Charter of the United Nations, op. cit., párrs. 17 y 27.

La jerarquía impuesta no diferencia el origen de los tratados a cuyas obligaciones prevalece. Es decir, que la categoría “tratados” incluida en el artículo 103 resulta aplicable tanto a las convenciones suscritas fuera del Sistema de la ONU como a aquellas que tienen origen dentro de él. De esta forma, también los tratados y, en general, cualquier instrumento del que emanen obligaciones, nacido en el seno de las Naciones Unidas, esta llamado a respetar cabalmente los mandatos impuestos por la Carta.

Aunque esto último parezca lógico, pues lo contrario sería generar una incoherencia en el sistema de normas y desvirtuar los fines con que fue concebida la Organización, resulta necesario mencionarlo. Ello, por cuanto es esta premisa la que nos lleva a afirmar que los tratados que integran el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas están obligados a respetar cabalmente las normas y postulados de la Carta de las Naciones Unidas, más aún siendo instrumentos emanados del mismo Sistema de la ONU.

Bajo este entendido, cualquier desconocimiento por parte del Sistema de Fiscalización a uno o varios de los fines, propósitos o principios de la Carta, supone una vulneración al principio de supremacía, y una violación a la propia Carta de la ONU.

2.2.4. La importancia de la parte sustantiva de la Carta de la ONU y su relación con el sistema de normas de las Naciones Unidas

Como propusimos al inicio de este Capítulo, la Carta de las Naciones Unidas se divide en dos partes claramente diferenciadas por su contenido. La primera de ellas, que hemos llamado parte sustantiva, está compuesta por el Preámbulo y el Capítulo I del tratado, que detallan los fines, propósitos y principios de la Organización; mientras que en la segunda, de carácter orgánico y funcional, que comprende los Capítulos II a XIX pueden encontrarse

los temas referentes a su integración, composición, funciones, procedimientos de reforma, ratificación y firma²²⁷.

La parte sustantiva del tratado reviste una especial importancia, y resulta fundamental para nuestro estudio, en la medida en que formula la filosofía política que inspiró el nacimiento de las Naciones Unidas, que constituye la base de toda la Organización y da fundamento a su funcionamiento interno, acción externa y a las relaciones permanentes entre los Estados.

Su contenido no representa simplemente una puesta en tinta de valores y principios mayormente aceptados por la comunidad internacional, empleados para justificar el surgimiento de una institución, y que, como tales, ya han cumplido su rol. Por el contrario, los elementos que integran la parte dogmática de la Carta tienen una validez jurídica permanente e incuestionable, que con su aplicación hacen que la sección orgánica y funcional del tratado adquiera sentido y razón de ser²²⁸.

Tanto los valores y principios que expresan los fines de la Organización, y que hallamos en el Preámbulo de la Carta, como las reglas plasmadas en los artículos 1 y 2 –propósitos y principios– cuentan con igual fuerza jurídica vinculante, más allá de que el carácter normativo de unos resulte más evidente por su ubicación dentro del cuerpo del tratado. Y es que aunque pudiera llegar a pensarse que el Preámbulo no integra, en sentido formal y estricto, el cuerpo normativo del tratado, en la práctica éste contiene un conjunto de criterios finalistas imprescindibles para la interpretación no sólo de las disposiciones de la Carta, sino de todo el acervo jurídico que integra el Sistema de las Naciones Unidas.

Al respecto, la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados* (1969) dispuso, en su artículo 31, relativo a la interpretación de los tratados,

²²⁷ Ver ilustración 11 de este documento sobre la estructura de estudio propuesta para la Carta.

²²⁸ En el mismo sentido puede consultarse: CALDUCH, R. *Relaciones Internacionales*. op. cit. p. 3.; y GARCÍA, C. *La Carta de las Naciones Unidas ¿qué es y cuál es su importancia?*, op. cit., p. 6.

que éstos deberán ser interpretados no sólo de buena fe, sino también conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del instrumento en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

Esta norma resulta relevante para reafirmar la fuerza jurídica vinculante del Preámbulo y, en nuestro caso, la unidad normativa que conforma con el resto de la Carta, en especial con el Capítulo I; toda vez que la Convención de Viena precisa que para efectos de la interpretación de un tratado, su contexto comprende el texto del instrumento, en el cual se incluye su Preámbulo y anexos, así como otros elementos que se detallan en la misma norma²²⁹.

En el caso de la Carta de las Naciones Unidas, esta relación resulta aún más evidente por cuanto su Preámbulo no sólo cumple una función de reseña introductoria, sino que expresa el objeto y fin de la Organización que funda, elementos éstos que luego son ampliados por los artículos siguientes.

De este modo, no es posible interpretar la naturaleza y función de los órganos creados por la Carta, ni sus procedimientos, al margen de los contenidos materiales expresados en el Preámbulo, pues éstos se hacen comprensibles y justificables en la medida en que constituyen una representación instrumental de los valores y principios que los soportan²³⁰.

Una correcta interpretación de las normas del tratado requiere volver sobre su origen, intencionalidad, fines, valores, principios y objetivos, que para este caso encontramos en el Preámbulo, y que nos permite contar con elementos de juicio para comprender y valorar políticamente las actuaciones de Organización en sus setenta años de vida²³¹.

²²⁹ Vid. Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969.

²³⁰ En igual tenor, respecto del constitucionalismo, puede consultarse: ARAGÓN REYES, M. Constitución y Democracia, Madrid: Tecnos, 1989.

²³¹ En el mismo sentido puede consultarse: CALDUCH, R. Relaciones Internacionales, op. cit., p. 3; y GARCÍA, C. La Carta de las Naciones Unidas ¿qué es y cuál es su importancia?, op. cit., p. 6.

Es por esto que el sentido y alcance del tratado no se agota con la sola lectura e interpretación de su articulado, pues cada uno de los elementos reflejados en el Preámbulo tiene una profunda carga semántica que define su contenido y alcance, proporcionando no solo el antecedente de la actuación, sino un conjunto de reglas de futuro sobre las cuales basar la acción para lograr un resultado lógico, coherente y finalista.

Los derechos fundamentales; la dignidad y valor de la persona humana; la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y entre las naciones; la justicia, la paz y la seguridad; el progreso social y la mejora del nivel de vida dentro del concepto más amplio de libertad; son elementos esenciales del tratado fundacional que comprometen a la Organización con la defensa de los contenidos jurídicos materiales que componen cada una de esas categorías²³², las cuales, a su vez, tienen una relación y efecto directo sobre la estructura organizativa y funcional que describe, y sobre el desarrollo de sus mandatos.

Sin embargo, existe una diferencia de grado, respecto de su eficacia, entre lo fines y propósitos plasmados en el Preámbulo y el artículo 1; y los principios que se integran en el artículo 2.

Si bien los primeros establecen fines a los cuales se quiere llegar en el curso de la Organización, su configuración efectiva depende de los desarrollos normativos y directrices ofrecidas por su órgano de representación política²³³. No obstante este carácter programático, su enunciación no configura un simple querer sin incidencia normativa, sino un conjunto de propósito a través de los cuales deben guiarse las relaciones entre los miembros de la comunidad internacional con miras a lograr el principal mandato de la Organización: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

²³² Vid. PAREJO ALFONSO, L. Constitución y valores de ordenamiento. Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al profesor Eduardo García Enterría: el ordenamiento jurídico, Coord. Sebastián Martín-Retortillo Baquer. Madrid: Civitas, 1991.

²³³ Sobre el valor jurídico de postulados axiológicos puede consultarse: DWORKIN, R. Questioni di principio. Milano: Il Saggiatore, 1985, pp. 5 y ss.

El amplio sentido y naturaleza abierta de estos contenidos les otorga principalmente una eficacia interpretativa en la Carta²³⁴, permitiendo que en determinadas circunstancias éstos puedan ser usados con dicho fin en la aplicación de las disposiciones de los diversos tratados del Sistema de las Naciones Unidas, cuando existan dudas sobre el sentido del derecho, o incluso para ayudar valorar la conformidad de otras normas o instituciones con el tratado fundacional²³⁵.

Por su parte, los principios plasmados en el artículo 2 son prescripciones jurídicas categóricas, muchas de ellas pertenecientes al derecho internacional imperativo, que, pese a su generalidad, fijan los parámetros bajos los cuales se configura el nuevo orden mundial. Éstos superan el carácter de guía de comportamiento para los Miembros de la comunidad internacional, convirtiéndose en obligaciones jurídicas para su actuar en el presente y, por tanto, en normas de aplicación directa e inmediata dentro del Sistema de las Naciones Unidas, que además tienen un restringido campo de interpretación. Pese a esto, y a su innegable fuerza normativa, en algunos casos el carácter general de su formulación también hace que sea necesario recurrir a otras normas del sistema de la ONU para lograr su aplicación en situaciones concretas, particularmente a aquellas normas contenidas en los instrumentos jurídicos que los desarrollan o precisan su contenido²³⁶.

²³⁴ Cabe indicar que hoy, setenta años después del surgimiento de la ONU, muchos de los contenidos del Preámbulo han tenido un desarrollo normativo propio que define su contenido y alcance y que, por tanto, en virtud de los instrumentos jurídicos internacionales que los consagran gozan de una eficacia normativa y aplicación directa que supera la sola fuerza interpretativa que les confiere el Preámbulo de la Carta. Ejemplo de ellos son el Pacto Internacional de Derechos Individuales, Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que han venido a desarrollar el contenido de las categorías de derechos fundamentales, dignidad, igualdad, libertad y progreso social que se incluyen en el Preámbulo de la Carta.

²³⁵ Al respecto es importante aclarar que el uso del contenido axiológico de la Carta en este último sentido sólo es posible dentro de una interpretación global de los hechos y del derecho internacional imperante en el Sistema, y no como normas de aplicación inmediata que puedan por sí mismas resultar suficientes para fundamentar y resolver aisladamente un asunto. En el mismo sentido puede consultarse: SCHNEIDER, H. *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 48.

²³⁶ Vgr. ONU. A/RES/2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con

No cabe duda de la importancia que tiene la parte dogmática de la Carta dentro del propio tratado y al interior de todo el Sistema de las Naciones Unidas. El rol de esta Organización se ve reforzado a través de la supremacía normativa que le imprime el artículo 103, y que convierte en norma de normas a todas las obligaciones contraídas por los miembros de la ONU en virtud del instrumento fundacional; obligaciones que, desde luego, incluyen las emanadas de la parte sustantiva que hemos comentamos.

De este modo, la Carta, en cuanto norma de normas, constituye la columna vertebral de la Organización de las Naciones Unidas, que a través de sus finalidades, objetivos, propósitos y principios fija tanto las pautas dentro de las cuales debe desenvolverse las relaciones de la comunidad internacional, como los límites que en su actuación deben observar los Miembros de ésta.

Si hacemos una interpretación teleológica y sistemática del artículo 103, podremos comprender que éste busca mucho más que expresar una prevalencia respecto de instrumentos internacionales surgidos por fuera del Sistema de la ONU. La norma reafirma, en realidad, el deseo de preservar la observancia y respeto por parte de todos sus Miembros de los fines, propósitos y principios que la Carta establece.

Sin entrar de nuevo en detalle sobre el principio de supremacía jurídica, que ya fue abordado en el apartado anterior, sólo diremos que éste resulta aplicable no sólo frente a las obligaciones internacionales que los Estados Miembro contraen fuera del Sistema de la ONU, sino que es especialmente exigible a los instrumentos jurídicos, declaraciones políticas y acciones que surgen en marco de las propias Naciones Unidas.

Resulta entonces lógico afirmar que, si las demás normas internacionales no pueden contravenir los mandatos contenidos en el articulado

la Carta de las Naciones Unidas, op. cit.; y ONU. Resolución 1514 (XV), Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, op. cit.

de la Carta, menos aún les estaría permitido transgredir las bases sobre las cuales ésta se soporta, y sus finalidades. De este modo, la parte sustantiva conformada por el preámbulo y su Capítulo I gozan de un poder vinculante en tanto sustento del orden que la Carta instaure, y, por tanto, cualquier norma, ya sea del sistema o externa a éste, que desconozca las finalidades, propósitos y principios en ella fijados, lesiona la Carta porque traiciona su fundamento.

Setenta años después del surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, sus finalidades, valores, propósitos y principios continúan vigentes y siguen siendo reconocidos y reafirmados por los Estados que la integran. De ello da cuenta la Declaración del Milenio²³⁷, aprobada por la Asamblea General en el año 2000, mediante la cual Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su fe en la Organización y en la Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo. El documento reconoce que determinados valores son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI; citando como tales: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto por la naturaleza y la responsabilidad común²³⁸. En el mismo sentido, los Miembros de la Organización reafirman su adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, por considerar que éstos han demostrado ser intemporales y universales²³⁹.

De esta forma se consolida la idea de que, al igual que en su nacimiento, la Organización de las Naciones Unidas continúa siendo una comunidad de Estados construida sobre un conjunto de valores compartidos, que, con el propósito general de mantener la paz y la seguridad internacionales, tiene el deber no sólo de prevenir y repeler las situaciones amenazantes desde la perspectiva bélica, sino también lograr incidir sobre los factores reales de desigualdad en el mundo. Todo ello con el objetivo de conseguir elevar el nivel de vida de todos los habitantes del mundo dentro del

²³⁷ ONU. A/55/L.2, Declaración del Milenio, 2000.

²³⁸ Ídem, párr. 6.

²³⁹ Ídem, párr. 3.

tan anhelado y prometido concepto más amplio de libertad. La consecución de estas metas, requieren que tanto la ONU como sus Miembros, los Estados, actúen de forma coherente con los mandatos de la Carta, siendo respetuosos con los Derechos Humanos, y cumpliendo con lo establecido por la legalidad internacional²⁴⁰.

Partiendo de esta información, en adelante revisaremos si los tratados internacionales de las Naciones Unidas sobre fiscalización de drogas se adecuan a las obligaciones impuestas por la parte sustantiva de la Carta de la ONU, especialmente en lo relativo al respeto y promoción de los derechos humanos. Para ello, trascenderemos la literalidad normativa del Sistema de Fiscalización que fue explicada en el Capítulo I de esta tesis, para centrarnos en el impacto que las acciones derivadas de la implementación de la política mundial de drogas han tenido sobre los derechos fundamentales de las personas.

²⁴⁰ LLANO ALONSO, F. El humanismo cosmopolita como fundamento de la democracia universal, op. cit., p. 213.

2.3. CONCLUSIONES

La búsqueda de un consenso internacional que generase confianza y seguridad en el manejo de las relaciones entre los Estados y, en particular, respecto de las vías tradicionalmente empleadas para la resolución de las controversias que surgían entre éstos, ha sido objeto de especial preocupación por parte de las naciones del mundo desde el fin de la Primera Guerra Mundial.

Aunque su consecución ha resultado compleja y conllevado el fracaso de su primer intento, reflejado en el Pacto de la Liga de las Naciones, desde su origen su fin principal ha sido evitar la repetición de la guerra y sus devastadores efectos.

Tanto en aquél momento, como 26 años después con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, se ha pretendido cumplir esta finalidad dando competencia a los organismos supranacionales nacientes para abordar diversas materias que, a juicio de los signatarios, son susceptibles de generar contiendas de carácter internacional.

La protección de los derechos y libertades fundamentales, la creación de condiciones de igualdad, justicia y progreso en, y entre, los pueblos, fueron algunos de los temas encomendados a la ONU como prioritarios para el cumplimiento de su mandato principal: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así, junto a sus fundamentos, las Naciones Unidas recibieron competencia sobre otros temas, entre ellos la administración y el manejo del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas, que por sus antecedentes históricos constituía un claro factor con potencialidad para perturbar la armonía mundial que el nuevo orden establecía.

Las bases y estructura que permitirían materializar el consenso mundial fueron plasmadas en la Carta de la Naciones Unidas, fijando con ella los nuevos parámetros conforme a los cuales habrían de conducirse tanto las relaciones entre los Miembros de Organización, como entre los diferentes sujetos de la comunidad internacional.

La Carta de la ONU vino a integrarse por una parte sustantiva y otra de carácter organizativo y funcional, que, con sus prescripciones, superaron la premisa de un mero tratado fundacional, para convertirlo en un instrumento internacional especial y único.

La parte sustantiva del tratado, compuesta por su Preámbulo y Capítulo I, plasmó los fines, propósitos y principios que fundamentarían la acción de la Organización, proyectando su alcance, estableciendo límites a la actuación de los Estados y creando un mecanismo de interacción y cooperación entre éstos con miras a garantizar el funcionamiento de las Naciones Unidas y la consecución de su mandato.

La gran mayoría de esas disposiciones suponen un reconocimiento de normas pre-existentes en el derecho internacional, que revisten carácter imperativo –*ius cogens*–, y, por tanto, de obligatorio cumplimiento para todos los sujetos dentro esa comunidad. Esto representa una importante característica, que hace que la obligatoriedad de la Carta trascienda las esferas de la Organización, y se proyecte incluso sobre aquellos Estados que no son Miembros de la ONU, que, en cualquiera de los casos, se encuentran obligados a observar un comportamiento que se adecúe a los principios del derecho internacional generalmente aceptados.

En este sentido, el artículo 2.6 de la Carta autoriza a la Organización a compeler a aquellos Estados que no son Miembros de la ONU para que se conduzcan conforme a los principios de la Naciones Unidas, en la medida en que ello resulte necesario para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El amplio sentido, naturaleza y valor jurídico de los contenidos expresados en la parte sustantiva del tratado hace que sea innegable la fuerza jurídica vinculante que ésta posee, y que compromete a la Organización con su defensa y realización. La propia Carta refuerza este carácter al reconocer en sí misma una jerarquía normativa no sólo al interior del sistema de normas de las Naciones Unidas, sino respecto de todo el conjunto de tratados extra sistema a que puedan llegar a estar obligados sus Miembros.

El artículo 103 del tratado convierte a la Carta de las Naciones Unidas en norma de normas, que, bajo una interpretación teleológica y sistemática, reafirma la intención de que todos los Miembros de la Organización respeten y apliquen los propósitos y principios que el tratado fundacional impone, a la vez que establece un parámetro de validez de las obligaciones internacionales que éstos adquieren.

Al gozar la Carta de las Naciones Unidas de una categoría jurídica superior y prevalente, resulta lógico que todos los instrumentos jurídicos y actuaciones de los órganos y organismos de la ONU estén obligados a respetar cabalmente lo establecido en el tratado fundacional; en especial lo establecido en las categorías jurídicas que se encuentran incorporadas en su parte sustantiva.

Bajo este entendido, y encontrándose inmerso el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas dentro del propio Sistema de las Naciones Unidas, las normas y actuaciones que de él emanen están igualmente vinculadas a la obligación de respeto por los valores y principios que fundamentan la Carta.

En todo caso, si bien los temas relacionados con el control internacional de las drogas se encuentran especialmente vinculados al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, es evidente que el cumplimiento del mandato otorgado a la Organización no autoriza a sus órganos y Miembros a desconocer las prescripciones jurídico axiológicas en que ésta se fundamenta.

De este modo, frente a las constantes críticas que recibe el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, por el impacto que sus políticas mundiales tienen sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales, se hace necesario analizar si los tratados que lo contienen y las acciones desarrolladas para su implementación, cumplen con la obligación de respetar los principios fundadores de la Organización que los acoge o si, por el contrario, se precisa un nuevo enfoque para abordar los problemas relacionados con las drogas.

CAPÍTULO III

*El impacto del Sistema Internacional de Fiscalización de las
Drogas en los derechos humanos y otros fundamentos de
la Carta de las Naciones Unidas*

EL IMPACTO DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE LAS DROGAS EN LOS DERECHOS HUMANOS Y OTROS FUNDAMENTOS DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

3.1. INTRODUCCIÓN

Como hemos observado hasta este punto, tanto los fundamentos del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, como los del propio Sistema de las Naciones Unidas, que lo soporta, parten de la importancia de la dignidad y el valor de la persona²⁴¹; del respeto y defensa de sus derechos fundamentales; y, de la necesidad de crear condiciones de igualdad, libertad, justicia y progreso social²⁴², como elementos básicos para el logro de los fines de uno y otro mecanismo internacional.

Sin embargo, pese a que los tratados sobre drogas comparten dichos postulados y, formalmente, se corresponden con la base jurídico axiológica que impone la Carta de las Naciones Unidas –a la cual se encuentran subordinados en tanto norma de normas del Sistema de la ONU–, los 54 años de ejecución

²⁴¹ Las tres convenciones que componen la base del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas ponen de presente en sus respectivos Preámbulos la preocupación por la salud –física y moral– y el bienestar de los seres humanos, y el grave peligro político, social, económico y cultural que entraña tanto para el individuo como para la sociedad el uso indebido de sustancias estupefacientes y su tráfico ilícito. Cfr. Convención Única sobre Estupefacientes, 1961; Convención sobre Sustancias Psicotrópicas, 1971; y Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

²⁴² Vid. Preámbulo, Carta de las Naciones Unidas, 1945.

de la política mundial sobre drogas reportan un alto y negativo impacto sobre los valores y principios que las propias Naciones del mundo eligieron para fundar el actual orden mundial.

La literalidad de los instrumentos internacionales sobre fiscalización, centrada en las sustancias estupefacientes, psicotrópicas y precursoras, se abstrae de la diversa y cambiante realidad del mundo en el cual ellas se mueven, creando e imponiendo un modelo uniforme para el control de las drogas, a través del cual se exige el abordaje de los problemas relacionados con éstas.

Elevar el discurso sobre drogas a un tema de vital importancia para garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ha supuesto para los países la irrefutable obligación de reorientar su política sobre drogas hacia el cumplimiento de este modelo, superando la mera existencia de un deber jurídico impuesto por un instrumento internacional al cual se encuentra adherido. La paz y la seguridad internacionales, en tanto propósitos y principios de la ONU, se superponen, *prima facie*, a cualquiera otra consideración para el acatamiento de los parámetros de actuación fijados en materia de drogas.

Aún con estas prescripciones, en un principio, no era posible realizar en solitario la expansión de la fiscalización ordenada, pues los tratados crearon diversas áreas de intervención en los países que requerían de una convicción política, una organización estructural y una disposición de recursos que muchos Estados no estaban en condiciones de mantener. Profundizar y perpetuar el prohibicionismo requería, además de la voluntad de los Estados Parte en los tratados, la confluencia de un promotor que contribuyera a la implementación de las acciones necesarias para el control de estupefacientes.

El patrocinio político, discursivo y económico de las acciones vino, en mayor medida, de la mano de los Estados Unidos de América. El Presidente Richard Nixon encabezó una cruzada mundial que denominó “guerra contra las drogas” en su célebre discurso del 17 junio de 1971, mediante la cual reafirmó

su compromiso con la prohibición del consumo de sustancias psicoactivas y ofreció ayuda militar a los países productores y exportadores de drogas ilícitas²⁴³.

Esta “ayuda”, que fue aceptada y recibida por varios países latinoamericanos, estuvo marcada por objetivos contenidos en la política de seguridad nacional de EEUU y trajo consigo una gran violencia, un aumento de los conflictos ya existentes en la región y la promoción de soluciones militares a problemas sociales²⁴⁴.

De allí que la perspectiva humana de las drogas se tornara cada vez más lejana, pues el control de la oferta fue, durante mucho años, el elemento reinante en todas las políticas ejecutadas. De este modo, la guerra contra las drogas declarada por Nixon comportó mucho más que la reafirmación de una política de Estado en materia de drogas, supuso el respaldo y contribución a la materialización del modelo de prohibición en muchos países, logrando su consolidación y permanencia.

Pese a la preocupación por la humanidad y el grave mal que para ella entraña el uso indebido de drogas, el Sistema Internacional de Fiscalización no ha logrado superar en su base un discurso centrado en las sustancias, que le permita avanzar hacia el pleno reconocimiento de los sujetos implicados en la cadena de cultivo, tráfico y consumo, los factores que les impulsan a participar en ella, y la situación de vulnerabilidad en que puedan encontrarse.

La carencia de este enfoque antropocéntrico ha hecho que a lo largo de los años hayan venido surgiendo algunos instrumentos que buscan complementar el régimen de fiscalización, pero que siguen resultando

²⁴³ Vid. GAVIRIA URIBE, A; MEJÍA LONDOÑO, D. Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos, op. cit., p. 1.

²⁴⁴ NABOER, F. Antecedentes de la lucha antidroga en Bolivia. Presencia de USA en la lucha contra las drogas en Bolivia [en línea]. http://www.fjernenaboer.dk/pdf/bolivia/La_lucha_antidroga.pdf [citado en noviembre 12 de 2015].

insuficientes y evidencian la necesidad de una reforma estructural del mismo²⁴⁵.

La Organización de las Naciones Unidas, a su interior, es consciente de esta circunstancia, y aunque ha alargado en el tiempo el debate sobre una reforma de fondo a los tratados que fundan el Sistema de Fiscalización, la presión de la sociedad civil en torno a la legalización de determinadas sustancias y el refuerzo en las medidas para la reducción de la demanda; así como las acciones autónomas emprendidas por algunos Estados²⁴⁶, que no se corresponden fielmente con la interpretación que la ONU brinda a los tratados, la han situado ante la necesidad de emprender un debate sobre las bases del control internacional de las drogas.

La *Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas* (UNGASS), que se realizará durante el 2016, es el escenario escogido para dicho debate. En el se espera que, una parte importante de la discusión, se centre en el impacto que los tratados sobre fiscalización de las drogas han tenido en los derechos humanos durante más de medio siglo de implementación.

En el marco de los trabajos de preparación de la UNGASS, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha hecho visible esta preocupación, solicitando a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR) la preparación de un estudio, en consulta con los Estados, Agencias

²⁴⁵ v.gr. ONU. A/RES/S-20/3, Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas, 8 de septiembre de 1998; ONU. Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas, 1998; y UNODC. Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014; entre otras.

²⁴⁶ v.gr. La regulación del mercado del Cannabis realizada por Uruguay o los Estados de Washington y California en EEUU.

de las Naciones Unidas y demás partes interesadas, acerca del impacto del problema mundial de las drogas en el disfrute de los derechos humanos²⁴⁷.

Si bien esta contribución del Consejo de Derechos Humanos es un importante referente en el reconocimiento de la delicada situación en torno al respeto de los derechos humanos, generada por el Sistema Internacional de Fiscalización, no es menos cierto que su aportación busca, en realidad, identificar cómo los problemas relacionados con las drogas afectan a dichos derechos, en lugar de centrar su estudio en cómo las políticas sobre drogas impactan en ellos.

Aunque la temática propuesta por el Consejo es de gran relevancia para la búsqueda de un adecuado abordaje para dichos problemas, en la práctica, éstos y sus efectos han existido desde el inicio de la fiscalización. Ello se encuentra reflejado en las motivaciones que dieron lugar al surgimiento de los tratados sobre control de las drogas, visibles en los Preámbulos de las normas, aunque bien es cierto que el tipo de intervención realizada hasta ahora ha ocasionado que éstos problemas se intensifiquen con el transcurrir del tiempo.

En todo caso, lo realmente importante de valorar aquí es el resultado de la relación entre fiscalización y derechos humanos. Es decir, los efectos que el abordaje de los problemas relacionados con las drogas han tenido en los derechos fundamentales de las personas, y si este balance permite verificar la correspondencia de los tratados sobre drogas con los postulados de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque el punto resolutivo primero de la Resolución 28/28 del Consejo (A/HRC/RES/28/28) no hace expresa esta necesidad, la parte que contiene su motivación nos permite entender que su espíritu se camina en esa dirección.

²⁴⁷ Vid. ONU. A/HRC/RES/28/28. Contribución del Consejo de Derechos Humanos al periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas de 2016, 2 de abril de 2015.

En efecto, la Resolución 28/28 recuerda la importancia tanto de los propósitos y principios de las Naciones Unidas en su labor de guía de las acciones que emprende la Organización, como la de la universalidad, interdependencia, indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y partiendo del respeto a estas dos aristas, se insta a la OHCHR a que presente, dentro del informe encomendado, recomendaciones sobre el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, en el marco del problema mundial de las drogas, tomando en especial consideración las necesidades de las personas afectadas y de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El Consejo reconoce que los efectos del problema mundial de las drogas atacan diversas aristas de la sociedad internacional y de los propios Estados. Socavan el desarrollo sostenible, la estabilidad política y las instituciones democráticas, incluidos los esfuerzos para erradicar la pobreza, y ponen en peligro la seguridad nacional y el Estado de derecho. También indica que el abuso y el tráfico de sustancias estupefacientes constituyen una importante amenaza para la salud y la dignidad de millones de personas y sus familias, dando, además, lugar a la pérdida de vidas humanas. Con esto, pone de manifiesto los grandes retos a los que se enfrenta la fiscalización internacional de drogas, donde un incorrecto abordaje no sólo puede llegar a frustrar los fines del propio Sistema, sino, aún más grave, los designios de la Organización de las Naciones Unidas.

Es por ello que el Consejo plantea que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida, que requiere para su abordaje un marco multilateral, con un enfoque integrado, multidisciplinario y equilibrado, entre la reducción de la demanda y la oferta de drogas, basado en evidencias disponibles. Y es enfático en afirmar que la política mundial sobre drogas debe contar con el compromiso inquebrantable de todos los Estados, y de la cooperación internacional, para que la reducción de la oferta y la demanda *“se aborden en plena conformidad con los propósitos y principios de*

*la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos, y, en particular con pleno respeto de la soberanía e integridad territorial de los Estados, el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, todos los derechos humanos, las libertades fundamentales, la no discriminación, la dignidad inherente a todas las personas y los principios de igualdad de derechos y el respeto mutuo entre los Estados*²⁴⁸.

Bajo esta perspectiva, en adelante revisaremos el impacto que la política mundial sobre droga, ejecutada principalmente bajo la esfera de la reducción de la oferta, ha supuesto para los derechos humanos de las personas. Y, así mismo, intentaremos aportar elementos que puedan conducirnos a verificar si existe una correspondencia entre el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas con los postulados que la Carta de las Naciones Unidas establece como imperantes en la sociedad internacional, en especial, los relativos al respeto y promoción de los derechos humanos.

²⁴⁸ *Ibíd.*

3.2. POLÍTICAS SOBRE DROGAS Y DERECHOS HUMANOS: EL DESENCUENTRO DE DOS CAMINOS

Desde el surgimiento del interés por crear un Sistema Internacional para el Control de las Drogas, los gestores de la idea han venido expresando razones de derechos humanos y, entre ellas, una profunda preocupación por la protección de la salud de la población mundial como el principal fundamento para su establecimiento²⁴⁹.

El actual Sistema Internacional de Fiscalización no es ajeno a ello y, al igual que lo hicieron sus antecesores, incorpora en su base justificativa la preocupación por la salud física y moral y el bienestar de los seres humanos, frente al grave mal que la toxicomanía supone²⁵⁰.

Aunque la obligación de respeto por los derechos humanos sólo es mencionada en la Convención de 1988 al referirse a las medidas para erradicar

²⁴⁹ Los primeros intentos normativos, claramente identificables, para el establecimiento de un Sistema Internacional para el Control de las Drogas se remontan, como se señaló en el primer Capítulo de esta tesis doctoral, a principios del Siglo XX, cuando se presentó como principal razón para su creación la grave situación humanitaria que en China había generado a finales del Siglo XIX la epidemia del opio. La dependencia de millones de ciudadanos chinos de esta droga, cuando casi una cuarta parte de la población adulta masculina la consumía, pareció esgrimir tempranas razones de salud pública para avanzar hacia la adopción de medidas que permitieran contener la situación y garantizar el bienestar de la población. Aunque el trasfondo de la situación era mucho mayor, ya que el afán del control venía marcado por intereses políticos y económicos. En todo caso se reafirmó la Salud Pública como justificación para la convocatoria internacional materializada en la Comisión del Opio de Shanghai (1909). Vid. ESCOHOTADO, A. Historia elemental de las drogas, op. cit., pp. 81 y ss. En el relato histórico del nacimiento del Sistema Internacional de Fiscalización, realizado por las Naciones Unidas, la epidemia del opio en Asia es confirmada como el motivo humanitario que impulsó la creación del Sistema. Cfr. UNODC. Un siglo de fiscalización de drogas [en línea]. http://www.unodc.org/documents/26june/26june08/100ydrugcontrol_S.pdf [citado en 5 de junio de 2015]

²⁵⁰ En el mismo sentido ver: GARZÓN, J; POL, L. El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina, En: Revista Sur, v. 12, No. 21 (Agosto, 2015), p. 2.

el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes²⁵¹, no es la falta de mención expresa o reiteración la causa del desencuentro de las políticas de drogas con dichos derechos.

En todo caso, el respeto por los derechos humanos se ha de imponer a las políticas sobre drogas derivadas del Sistema de Fiscalización. No sólo por su carácter universal, interdependiente y transversal, que debe permear todas las esferas de la actuación estatal, sino porque su obligatoriedad viene claramente marcada por la Carta de las Naciones Unidas, en tanto componente esencial de su fundamentación, que reviste un carácter imperativo y vinculante para toda las normas y acciones del Sistema de la ONU²⁵².

No obstante, el enfoque represivo que determina las acciones emanadas de los tratados sobre drogas para combatir los fenómenos de la producción, posesión y tráfico de sustancias controladas²⁵³, ha penetrado en las políticas públicas al interior de los Estados. Y ello ha asegurado el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de fiscalización, muchas veces al margen de consideraciones de fondo sobre el impacto que éstas tienen en los

²⁵¹ El artículo 14.2 de la Convención de 1988 establece que en la adopción de medidas para evitar el cultivo ilícito de plantas que contienen sustancias estupefacientes o psicotrópicas, así como para la erradicación de los cultivos ilícitos ya existentes, los Estados deberán respetar los derechos fundamentales, tener en cuenta los usos tradicionales lícitos y el respeto al medio ambiente. Cfr. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

²⁵² Rodrigo Uprimny Yepes, investigador colombiano, plantea que el deber de los Estados de respetar esos derechos es un mandato que tiene su base en la Carta de las Naciones Unidas, en tanto tratado que predomina sobre cualquier otra convención, incluyendo las de drogas. Para éste investigador, el respeto por los derechos humanos básicos es una norma de *ius cogens* que prevalece sobre las demás obligaciones internacionales. En este sentido, de acuerdo con el derecho internacional, las obligaciones de los Estados frente a las drogas deben ser interpretadas de forma que sean compatible con las obligaciones internacionales en derechos humanos, y no al contrario. Vid. UPRIMNY, R. Derechos humanos y derecho de las drogas, En: El Espectador, 14 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/derechos-humanos-y-derecho-de-drogas-columna-446339>

²⁵³ THOUMI, F. La normatividad internacional sobre drogas y la evaluación de los resultados en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, En: Razón Pública, 3 de julio de 2008. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/395-la-normatividad-internacional-sobre-drogas-y-la-evaluacion-de-los-resultados-de-la-sesion-especial-d.html>

derechos de las personas afectadas por los problemas relacionados con las drogas.

En este sentido, la evidencia disponible muestra que los Estados han aplicado los tratados que componen el régimen internacional de las drogas, haciendo uso de interpretaciones que van en contra de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, olvidando que estas últimas tienen una jerarquía superior que deriva del carácter de *ius cogens* de algunas de las normas que los reconocen, así como de la fuerza jurídica vinculante y prevalente que la Carta de las Naciones Unidas les imprime a través de su artículo 103²⁵⁴.

Las propias instituciones del Sistema de Fiscalización han advertido la distancia existente entre los resultados obtenidos con la política mundial sobre drogas y el efectivo disfrute de los derechos humanos, plasmando esta situación en algunas resoluciones y documentos de trabajo.

Así, la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND), principal sede del debate político mundial en materia de drogas, en el marco de su 51 período de sesiones puso de presente la necesidad de fortalecer la cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD/UNODC) y los Organismos de las Naciones Unidas encargados de la promoción de los derechos humanos, para la implementación de los tratados de control de las drogas²⁵⁵.

En dicha oportunidad, la Comisión recordó que las Naciones Unidas tienen reconocido que la acción internacional contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida que requiere de un enfoque integral y equilibrado que se adecúe fielmente a los propósitos y

²⁵⁴ Vid. CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2015, p. 56.

²⁵⁵ Vid. CND. Resolution 51/12, Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties, 2008.

principios de la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional, en especial al respeto por la soberanía e integridad territorial de los Estados, a la no intervención en los asuntos internos y a todos los derechos humanos y libertades fundamentales²⁵⁶. Precisó, además, que los artículos 1, 55 y 56 de la Carta disponen que la Organización debe promover el respeto y la observancia universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ningún tipo de distinción, siendo esto un elemento determinante en el acercamiento entre las políticas y los derechos.

Cabe precisar que estos mismos motivos han sido esgrimidos por el Consejo de Derechos Humanos en la Resolución 28/28 de 2015 para instar a la OHCHR a la preparación del informe sobre el impacto que el problema mundial de las drogas tiene en los derechos humanos, documento al que nos hemos referido en la parte introductoria de este Capítulo.

En el mismo sentido, la ONUDD incluyó en su informe del año 2008 una referencia expresa a que la fiscalización sigue siendo una labor inconclusa que, desafortunadamente, tiene algunas consecuencias imprevistas²⁵⁷, entre ellas:

- i. La creación de un mercado de drogas negro, lucrativo y violento.
- ii. Un problema de salud pública, que se refleja en la desviación de recursos económicos que podrían haber sido destinados a enfoques sanitarios, a causa del reforzado enfoque hacia medidas represivas que hace el Sistema Internacional de Fiscalización.
- iii. El traslado de los problemas relacionados con las drogas –cultivos, narcotráfico, etc.– hacia otras regiones de los propios países productores, derivada de la intensa represión efectuada en su ubicación original.

²⁵⁶ ONU. A/HRC/ S-20/2, Report of the Human Rights Council on its twentieth session, 3 August, 2012, Informe anexo, párr. 2

²⁵⁷ Vid. UNODC. 2008 World Drug Report. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2008, p 21.

- iv. El fomento del consumo de otras o nuevas sustancias, como consecuencia de la presión ejercida en el mercado sobre las drogas de mayor consumo.
- v. El aumento en la marginación a los usuarios de drogas, en especial de aquellos que pertenecen a grupos vulnerables, fomentado por el empleo del sistema de justicia penal en su contra, con su consecuente disminución en la capacidad para brindar tratamiento a quienes lo necesitan.

Partiendo de estas advertencias, que anuncian la dificultad para que en las condiciones actuales estos dos caminos se encuentren, en adelante propondremos algunos elementos que consideramos relevante analizar para entender la afectación que los derechos humanos sufren como consecuencia de la implementación de los tratados sobre drogas. Posteriormente, presentaremos los instrumentos normativos de carácter internacional que amplían la obligación de respetar los derechos humanos emanada de la Carta de las Naciones Unidas, para que, con base en esta, podamos determinar las posibles violaciones generadas por las políticas sobre drogas.

3.2.1. El Sistema Internacional de Fiscalización y los factores del desencuentro con los derechos humanos

Dado que en el Capítulo I del presente trabajo abordamos de manera amplia el contenido del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, y advertimos algunas de las incongruencias que éste presenta frente a la protección de los derechos humanos, cuyo respeto es obligado por la Carta de las Naciones Unidas; en adelante, y con el ánimo de no volver sobre puntos ya tratados, complementaremos dicho análisis proponiendo algunos elementos que consideramos clave en el desencuentro existente entre la protección de los

derechos fundamentales y los resultados de la implementación de las políticas sobre drogas, a saber:

- i. La carencia de un enfoque antropocéntrico.
- ii. La categorización unívoca del consumo.
- iii. La criminalización de los fenómenos asociados a las drogas.

3.2.1.1. La carencia de un enfoque antropocéntrico

Como hemos venido expresando, el punto neurálgico de la ruptura de la relación entre las políticas públicas sobre drogas y los derechos humanos, lo encontramos en la carencia de un enfoque antropocéntrico en la construcción del Sistema Internacional de Fiscalización. Pues aunque se planteó utilizar dicho enfoque como fundamento de la creación del Sistema, éste fue finalmente superado y reemplazado por un método de control basado en las sustancias objeto de control.

La creación de listas de drogas sujetas a fiscalización vino a dejar de lado el interés, aparentemente naciente, por proteger la salud de las personas que se encontraban vinculadas al uso de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y, más aún, la preocupación por las consecuencias que estos usos podían llegar a tener en las demás esferas de sus vidas.

De este modo, una de las grandes cuestiones pendientes en el Sistema de Fiscalización se encuentra en la ausencia de consideraciones de base en torno a la dignidad humana, que reconozcan a las personas que se vinculan con los diferentes aspectos de la cadena de las drogas como sujetos de derechos, cuya capacidad agencial se encuentra orientada hacia el logro de

una vida humana digna²⁵⁸, que no puede ser menoscabada en la búsqueda de un control efectivo sobre las drogas.

Dotar al Sistema de un enfoque antropocéntrico trasciende la mera justificación retórica que expresa una preocupación sobre el bienestar de las personas. Implica recuperar la concepción del hombre y del mundo que aportó la difusión de las ideas de humanismo, para reconocer a aquél como centro del mundo y centrado en el mundo, un sujeto soberano y determinante de sus propias acciones, que antes que prohibición requiere información para la toma sus propias decisiones desde el ámbito de la libertad moral²⁵⁹.

A estos planteamientos nos referiremos más adelante, cuando abordemos los elementos necesarios para la reformulación de las políticas sobre drogas hacia un abordaje que garantice el efectivo goce de los derechos humanos. De momento, dejaremos dicho que dar mayor relevancia a las sustancias que a las personas deja de lado el necesario discurso sobre los derechos de éstas y el impacto que el control puede tener en ellas; pues, de manera indiscutible, incorporar el antropocentrismo en las políticas sobre drogas implicaría incorporar el reconocimiento y respeto por los derechos humanos de todas las personas como base del Sistema.

²⁵⁸ Al respecto CAMPOY CERVERA menciona que es importante la distinción que realiza ASÍS ROIG entre dignidad humana como fundamento de los derechos, en cuanto sirve de punto de partida para el reconocimiento de los mismos, y la vida humana digna, que también sirve como fundamento de los derechos humanos, *“en cuanto se constituye en el objetivo a conseguir con el ejercicio de los derechos”*. Vid. CAMPOY CERVERA, I. Una revisión de la idea de dignidad humana y de los valores de libertad, igualdad y solidaridad en relación con la fundamentación de los derechos, *Anuario de Filosofía del Derecho, Nueva Época Tomo XXI*. Madrid: Ministerio de Justicia – Ministerio de la Presidencia / Boletín Oficial del Estado, 2004, p. 144; ASÍS ROIG, R. “La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, derecho y poder”, *En*: Campoy Cervera, I. (ed.), “Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas”, *Debates del Instituto Bartolomé de las Casas No. 2*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas – Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Dykinson S.L., 2004, pp. 65-66.

²⁵⁹ PECES-BARBA, G. La Dignidad de la Persona desde la Filosofía del Derecho, Cuadernos “Bartolomé de las Casas” No. 26, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Dykinson, 2002, pp. 65-68.

Igualmente, con esa carencia, la fiscalización desconoce los diferentes usos que estupefacientes y psicotrópicos pueden llegar a tener al margen de lo autorizado en los convenios. Usos que, en algunos casos, como en el de los pueblos indígenas, constituyen parte de su acervo cultural y tradiciones ancestrales, por lo que no pueden ser sometidos a la extinción en el tiempo como efectivamente lo ordenó la Convención Única²⁶⁰.

Finalmente, esa ausencia del enfoque antropocéntrico hace que se deje de prestar suficiente atención los factores de vulnerabilidad que pueden llevar a usuarios, cultivadores, productores, micro traficantes y demás personas a incursionar y mantenerse en el mundo de las drogas, muchas veces como una alternativa para la obtención de recursos, bienes y servicios básicos que el Estado no les proporciona y que son necesarios para el logro de su vida humana digna.

Un control de las drogas, al margen de estas consideraciones, sólo puede aportar coacción, represión y marginación en una sociedad en la que drogas y derechos coexisten con recursos económicos y estructurales limitados.

Con este panorama, la pregunta fundamental gira en torno a identificar cuál es el área de atención prioritaria en materia de drogas: el control efectivo de las sustancias o la protección de la salud, los derechos humanos y la garantía de seguridad.

3.2.1.2. La categorización unívoca del consumo

El uso de las sustancias sujetas al control de los tratados refleja uno de los temas más sensibles en materia de derechos humanos. Años de ejecución de una guerra contra las drogas ha tenido efectos directos sobre los usuarios o personas que consumen dichas sustancias de manera frecuente u ocasional.

²⁶⁰ Vid. Artículo 49 de la Convención Única sobre Estupefacientes, 1961.

Para cada uno de estos casos, como veremos, las consecuencias en la salud y en la sociedad son disímiles, aunque el régimen internacional de control usa indistintamente términos como abuso de drogas, uso inadecuado y uso ilegal, sin otorgar una definición para ello ²⁶¹. Junto a estos términos, las Convenciones incorporan el vocablo toxicomanía para referirse al consumo de sustancias que no se corresponde con los fines médicos y científicos autorizados por el tratado; reafirmando la prohibición de acceder a otra clase de usos –como el recreativo²⁶²– y problematizando el consumo de drogas.

La utilización del vocablo toxicomanía entabla una categoría general para el uso de drogas, no considerado legítimo a la luz de los tratados, y nos encamina hacia el encuentro con conceptos también complejos como: adicción, dependencia y abuso de sustancias. En este sentido, conviene hacer una aclaración de qué se quiere decir con cada uno de estos términos para lograr entender la relevancia del problema que genera su uso indistinto, y como ello agrava la consideración de los usuarios de drogas por parte de la sociedad y el Estado.

El primero de los términos, **adicción**, comporta el uso repetido de una o varias sustancias psicoactivas, hasta el punto que el usuario –denominado adicto– se encuentra periódica o crónicamente intoxicado, mostrando una compulsión a tomar una o varias sustancias, y presentando una gran dificultad para abandonar el consumo o modificar el uso de esas sustancias, tratando de obtenerlas casi por cualquier medio. Autores en la materia expresan que la vida de las personas que sufren adicción esta dominada por el consumo de sustancias, hasta la virtual exclusión de otras actividades o responsabilidades.

²⁶¹ Vid. SANZ, C; SALVADOR, T; SUELVE, J.M.; JIMÉNEZ, R; MARTÍNEZ, I. Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas, op. cit., p. 16.

²⁶² Entiéndase como tal el consumo de una droga legal o ilegal en circunstancias de diversión o interacción social que no llega a producir dependencia y otros problemas. Ídem, p. 19. En el mismo sentido puede consultarse: WHO. Lexicom of alcohol and drug terms. Geneve: World Health Organization, 1994.

El término también expresa el sentido de que la sustancia tiene un efecto nocivo sobre la sociedad, al igual que sobre el individuo²⁶³.

Desde los años 20 hasta los 60 se propuso diferenciar entre “adicción” y “habituación”, para referirse a este último término como a una adaptación psicológica menos severa. En los años 60, la OMS recomendó que ambos términos fuera abandonados en beneficio del término “dependencia”, el cual admite varios grados de severidad²⁶⁴.

Este último vocablo propuesto, **dependencia**, aplicado a las sustancias psicoactivas, constituye un patrón desadaptativo de uso de una droga que conduce a un deterioro o a un malestar clínicamente significativos y en el que se observan tres o más de los siguientes síntomas²⁶⁵:

- i. **Tolerancia:** Necesidad de cantidades marcadamente incrementadas de una sustancia para alcanzar la intoxicación o el efecto deseado; y disminución del efecto con el uso continuado de la misma cantidad de sustancia.
- ii. **Abstinencia:** Síndrome de abstinencia característico de la sustancia, definido específicamente para cada una de ellas por el DSM-IV²⁶⁶; y consumo de la misma sustancia u otra estrechamente relacionada para evitar o aliviar los síntomas de la abstinencia.

²⁶³ Cfr. SANZ, C; SALVADOR, T; SUELVE, J.M.; JIMÉNEZ, R; MARTÍNEZ, I. Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas, op. cit., p. 19. Estos conceptos guardan relación con los empleados por la Organización Mundial de la Salud y otros autores autorizados. Vid. WHO. Lexicom of alcohol and drug terms, op. cit., p. 6; y STAHL, S.M. Psicofarmacología esencial. Bases neurocientíficas y aplicaciones clínicas. Barcelona: Ariel, 1998.

²⁶⁴ Cfr. SANZ, C; SALVADOR, T; SUELVE, J.M.; JIMÉNEZ, R; MARTÍNEZ, I. Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas, op. cit., p. 19.

²⁶⁵ Definición y elementos tomados de: SANZ, C; SALVADOR, T; SUELVE, J.M.; JIMÉNEZ, R; MARTÍNEZ, I. Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas, op. cit., p. 56. Al respecto también puede consultarse: STAHL, S.M. Psicofarmacología esencial. Bases neurocientíficas y aplicaciones clínicas, op. cit.

²⁶⁶ APA. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-IV). Washington: American Psychiatric Association, 1994.

- iii. **Aumento:** La sustancia se toma a menudo en mayor cantidad o periodos de tiempo más largos de los que se tenía intención.
- iv. **Deseo de control:** Hay un deseo persistente o se realizan esfuerzos sin éxito para disminuir o controlar el uso de la sustancia.
- v. **Esfuerzos de obtención:** Se emplea una gran cantidad de tiempo en actividades necesarias para obtener la sustancia, para administrársela, o para recobrase de sus efectos.
- vi. **Reducción de vida de relación:** Se renuncia a importantes actividades sociales, ocupacionales o recreativas o se reducen por uso de la sustancia.
- vii. **Continuidad:** Se continúa usando la sustancia a pesar de saber que se tiene un problema persistente o recurrente, físico o psicológico, que probablemente ha sido causado o exacerbado por el uso de la sustancia.

Finalmente, la expresión general **abuso de sustancias** resulta aún más compleja, en la medida en que es utilizada ampliamente con diversos significados. Así, por ejemplo, en el marco de las Convenciones internacionales para el control de las drogas, es empleada para referirse al consumo de cualquier sustancia controlada por los tratados, sin importar la frecuencia con que ocurra²⁶⁷. Otros autores complementan este concepto indicando que en el contexto del control internacional del tráfico de drogas, el abuso de drogas se refiere al uso de cualquier sustancia bajo control internacional para propósitos que no sean médicos o científicos, incluyendo el uso sin prescripción, dosis excesivas o el consumo durante periodos injustificadamente largos²⁶⁸.

²⁶⁷ Vid. UNDP. Demand reduction. A glossary of terms. New York: United Nations, 2000, pp. 1-2.

²⁶⁸ Vid. SANZ, C; SALVADOR, T; SUELVE, J.M.; JIMÉNEZ, R; MARTÍNEZ, I. Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas, op. cit., p. 16.

No obstante la relevancia de estas conceptualizaciones generales, para entender la gravedad que para los usuarios comporta el uso indiscriminado de este término en el marco del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, importa poner de presente el contenido particular del concepto “**abuso de sustancias psicoactivas**” –*substance abuse*–. La característica esencial éste consiste en un patrón desadaptativo de consumo de sustancias psicoactivas manifestado por consecuencias adversas significativas, y recurrentes, relacionadas con el consumo repetido de drogas. Como una manifestación de ello, puede presentarse el incumplimiento de obligaciones importantes, el consumo repetido en situaciones en que hacerlo es físicamente peligroso, el surgimiento de problemas legales múltiples y problemas sociales e interpersonales recurrentes. Estos problemas deben tener lugar repetidamente durante un periodo continuado de 12 meses²⁶⁹.

Con base en estos contenidos, se puede afirmar que, el uso que el Sistema Internacional de Fiscalización hace del termino toxicomanía, desconoce la existencia de consumos no problemáticos²⁷⁰ y crea una única categoría para el consumo, que dispara las alertas de seguridad, antes que las de salud, ante la peligrosidad que parecen generar las personas que se encuentran bajo los efectos de las drogas.

Como precisan los comentarios realizados por la ONU a la Convención Única sobre Estupefacientes, los términos “toxicomanía” y “toxicómanos” usados en el tratado engloban no sólo las sustancias que son capaces de

²⁶⁹ Ídem, p. 16. Para ampliar aún más este concepto puede consultarse: UNDP. Demand reduction. A glossary of terms, op. cit., pp. 1-2; APA. DSM-IV. Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales. Barcelona: Masson, 1995.

²⁷⁰ Por contraposición al concepto de “consumo problemático de drogas”, podemos entender que un “consumo no problemático” es aquél que no afecta de forma negativa, ocasional o reiterada, a una o más de las siguientes áreas de la persona: su salud física o mental; sus relaciones sociales primarias –familia, pareja, amigos–; sus relaciones sociales secundarias –trabajo, estudio–; y sus relaciones con la ley. El contenido del concepto de consumo problemático puede ampliarse en: TOUZÉ, G. Prevención del consumo problemático de drogas. Un enfoque educativo. Buenos Aires: Ministerio del Educación – Editorial Troquel, 2010.

producir dependencia física –toxicomanígenas– , sino también aquellas en la que este efecto no se produce²⁷¹ . Dicho en otros términos, esas dos expresiones se encuentran asociadas al uso de cualquiera de las sustancias sujetas a control por la Convención Única²⁷² , lo que convierte de manera automática a todos los usos en toxicomanías y a todos los usuarios en toxicómanos, o en su sentir peyorativo de más frecuente empleo entre la población general: en “drogadicto”.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud ha precisado que el término “toxicomanía” se corresponde con un vocablo de origen francés usado para definir la adicción a las drogas²⁷³ . Para lo cual es necesario precisar que, técnicamente, la adicción se corresponde con una situación de consumo repetitivo de una o varias sustancias –poli-consumo– que coloca al sujeto en frecuente estado de intoxicación y en una situación mental que le impide abandonar la práctica y lo impulsa a conseguir la sustancia de cualquier forma²⁷⁴ .

Esta visión sesgada del uso de sustancias, que encierra en una única categoría al consumo y a los consumidores, desconoce que el primero puede ser diferenciado tanto por su frecuencia como por sus efectos²⁷⁵ , y que los matices de uno y otro elemento son los que pueden conducirnos a determinar la existencia o no de una adicción en el usuario, y la necesidad o no de intervención estatal.

²⁷¹ Según los comentarios de las Naciones Unidas al artículo 38 de la Convención Única, las sustancias sujetas a control que no producirían tales efectos son: cocaína, cannabis y resina de cannabis. Vid. ONU. Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, op. cit., p. 487.

²⁷² *Ibíd.*

²⁷³ Vid. WHO. Lexicom of alcohol and drug terms, op. cit., p. 62.

²⁷⁴ *Ídem*, p. 6; SANZ, C; SALVADOR, T; SUELVE, J.M.; JIMÉNEZ, R; MARTÍNEZ, I. Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas, op. cit., p. 19; y STAHL, S.M. Psicofarmacología esencial. Bases neurocientíficas y aplicaciones clínicas, op. cit.

²⁷⁵ Vid. CEDD. En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina, op. cit., p. 14.

Ilustración 14 – Caracterización de los diferentes tipos de consumo de drogas



Fuente: CEDD 2014²⁷⁶;

Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia 2013²⁷⁷

La ilustración muestra como pueden existir distintos tipos de consumo, que van desde aquellos en los que éste es ocasional o frecuente y no problemático, hasta aquellos en los cuales se comporta de manera ocasional o frecuente, pero problemática.

En los primeros –los consumos no problemáticos– la necesidad de intervención estatal es mínima, por cuanto al no existir dependencia no se precisa tratamiento, sino que su abordaje se realice a nivel de prevención, para tratar de evitar que los consumidores ocasionales lleguen a la dependencia o hagan daño a su salud.

Asimismo, la problematización del consumo también tiene una importancia crucial respecto de las políticas de drogas y de la justificación de las medidas penales que algunos Estados adoptan respecto de los usuarios.

²⁷⁶ *Ibíd.*, p. 14.

²⁷⁷ COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas. Bogotá: [S.N.], 2013, p. 19.

Mientras que en el consumo no problemático las medidas penales no deberían tener lugar, por cuanto no genera conflictos en el entorno del consumidor en términos de conductas jurídicamente reprochables. El consumo problemático se caracteriza, entre otros factores, por la alteración del juicio del individuo a causa de los efectos farmacológicos de la sustancia, que en algunos casos le lleva a cometer actos ilícitos y/o violentos contra sí o las personas de su entorno. Y en este supuesto las medidas penales pueden resultar justificadas en tanto reacción del sistema jurídico ante la comisión de conductas punibles materializadas en crímenes o actos violentos cometidos, pero no por el consumo de drogas aisladamente considerado, el cual deberá recibir otro tipo de abordaje, en la medida de lo posible fuera del sistema judicial²⁷⁸.

Sin embargo, bajo las Convenciones sobre drogas, todo usuario de sustancias, al margen de cualquier consideración relevante en el campo de la salud física y mental, esta inmerso en la categoría de toxicómano, que precisa la intervención estatal para contener el uso indebido de la sustancia y la comisión de conductas delictivas. No obstante, los usuarios de drogas, en tanto titulares de derechos humanos, requieren un trato digno y diferenciado, que les confiera la posibilidad de recibir el tratamiento médico adecuado cuando sus circunstancias lo aconsejen, no siendo considerados *per se* dependientes y/o delincuentes cuando uno u otro factor no acontece en su vida²⁷⁹.

Por otra parte, respecto de la contención del uso indebido de la sustancia, tendremos que precisar que siendo éste un Sistema basado en ellas, aunque las Convenciones contemplan la posibilidad de prestar medidas

²⁷⁸ *Ibíd.*

²⁷⁹ La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, en su propuesta de lineamientos para un nuevo enfoque, plantea que “(...) un consumidor de drogas (ocasional o frecuente) que no comete delitos o crímenes no debe ser penalizado o tratado como un criminal, mientras que otro que recurrentemente comete delitos para sostener su hábito, o que bajo los efectos de las drogas agrede a personas en su entorno, debe ser juzgado por los crímenes cometidos y atendido para solucionar su problema de consumo problemático”. *Ídem*, p. 20.

de tratamiento a las personas usuarias de drogas²⁸⁰, la configuración de estas normas ha estado precedida por el interés en que el tratamiento se encamine hacia la supresión total del uso de la sustancia²⁸¹.

Al respecto, vale la pena recordar que en las primeras propuestas de redacción del artículo 38 de la Convención Única –tratamiento de los toxicómanos– se incluyó una recomendación a los países con graves problemas de toxicomanía para que procurasen por todos los medios establecer los servicios para el tratamiento obligatorio de los consumidores en instituciones cerradas²⁸². Y aunque esta propuesta fue rechazada, la Conferencia de Plenipotenciarios aprobó una declaración en la cual presentó como uno de los métodos más eficaces de tratamiento, la realización de éste en establecimientos en los que los usuarios no tuvieran acceso a la sustancia, instando a su efectiva implementación²⁸³.

La Organización Mundial de la Salud fue enfática en afirmar que ésta declaración recobraba el espíritu de la propuesta normativa rechazada, en el entendido de que los establecimientos en que los usuarios de drogas no tengan acceso a los estupefacientes presuponen su internamiento en instituciones cerradas²⁸⁴.

Lo cierto es que, como lo indican los propios comentarios a la norma, el rechazo a la primera propuesta de redacción del artículo no aconteció por un desacuerdo con el internamiento obligatorio de los usuarios en instituciones cerradas, sino por el deseo de no establecer un método concreto de

²⁸⁰ Vid. Artículo 38, Convención Única sobre Estupefacientes, 1961.

²⁸¹ Esta consideración, que finalmente no quedó plasmada como tal en los tratados, ha hecho que la mayor parte de los países del continente americano vean con recelo las opciones encaminadas al tratamiento de la adicción con sustitutivos y las medidas encaminadas a la reducción del daño.

²⁸² ONU. Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, op. cit., p. 488.

²⁸³ Ídem, pp. 488-489.

²⁸⁴ Ídem, p. 489.

tratamiento como el único válido en todas las condiciones, en todos los países, y en todo el periodo de vigencia de la Convención²⁸⁵.

Plantear como primer objetivo del tratamiento la eliminación total del uso de sustancias, centra nuevamente la atención en los propósitos del Sistema de Fiscalización –el control de las drogas, evitando su uso indebido– antes que en las especificidades de los problemas de salud de los usuarios, quienes pueden requerir que el abordaje de su consumo sea realizado desde una perspectiva médica distinta.

Resulta interesante que 38 años después del nacimiento de la Convención Única, esta visión del tratamiento continúe vigente y sea agravada por matices represivos que ven en el tratamiento una especie de sanción antes que una posibilidad de atención, rehabilitación y reinserción social, que reivindique el derecho a la salud de los usuarios.

Los comentarios elaborados en 1999 por las Naciones Unidas al artículo 3 de la *Convención contra el Tráfico lícito de estupefacientes y psicotrópicas* (1988), se refieren al tratamiento como medida alternativa a la pena de prisión en casos de delitos relacionados con drogas en los siguientes términos:

*“Como medida alternativa, el tratamiento se impone a veces como una condición para evitar el encarcelamiento. El objetivo es tener en cuenta la condición médica del delincuente manteniéndolo apartado del entorno en el que el tratamiento sería mínimo, y la oportunidad para seguir usando drogas en forma indebida sería grande”*²⁸⁶.

Como se observa en este comentario, el enfoque restrictivo se mantiene en el tiempo, estando presentes las ideas de internación en centros cerrados y la eliminación total del consumo como medida principal del tratamiento,

²⁸⁵ Ídem, p. 488.

²⁸⁶ ONU. Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988. Nueva York: Organización de Naciones Unidas, 1999, p. 75.

dándonos una idea de lo complejo que puede resultar el cambio de orientación en la política mundial sobre drogas, pese a los avances acontecidos y las experiencias de abordaje hoy conocidas.

El comentario prosigue, puntualizando que *“Esas medidas, por lo tanto, **no son necesariamente más leves que el encarcelamiento, ni muy diferentes del concepto de castigo**. Cabe tener en cuenta que el empleo del tratamiento como **alternativa del castigo del uso de drogas** y condición para evitar sentencias de encarcelamiento plantea cuestiones controvertidas: si el **tratamiento obligatorio** puede lograr resultados duraderos o si es esencial un cierto grado de voluntad y cooperación del **toxicómano**; la relación entre los especialistas médicos encargados del tratamiento y las autoridades judiciales; la combinación de las funciones de tratamiento y aplicación de la ley; y cuestiones de derecho civil dimanantes de la **internación por periodos indefinidos**”²⁸⁷.*

En términos generales, esta visión, además de desconocer la posibilidad de tratamientos basados en la sustitución de sustancias y otras modalidades encaminadas a la reducción del daño²⁸⁸, confieren a la intervención médica un matiz de castigo del que tendría que estar desprovista la adicción, entendida ésta como una afectación a la salud.

²⁸⁷ Ibídem. El énfasis sobre el texto es del autor de la tesis.

²⁸⁸ En el contexto del alcohol y otras drogas, la reducción del daño se refiere a las políticas o programas que se dirigen a reducir las consecuencias negativas resultantes de su consumo, tanto sobre el individuo como sobre la comunidad en general, sin requerir necesariamente la abstinencia. Algunas estrategias de reducción de daños diseñadas para lograr un uso más seguro de las drogas podrían, sin embargo, preceder a intervenciones posteriores para lograr la abstinencia total. Son ejemplos de reducción de daños el intercambio de jeringuillas para reducir el hábito de compartir material de inyección entre los usuarios de drogas por vía parenteral, o el uso de vasos inastillables para reducir las heridas durante las peleas en los bares. La definición de reducción de daños en sentido amplio permite que los programas orientados a la abstinencia puedan ser considerados como reductores del daño si se dirigen a la reducción de los daños en lugar de sólo reducir el uso, y si no son coercitivos o punitivos en su planteamiento. La reducción del daño como tal es neutral en relación a la moralidad de continuar consumiendo drogas o a la forma de enjuiciarlo y no debe ser considerado como un movimiento para legalizar, descriminalizar o promover el uso de drogas. Vid. SANZ, C; SALVADOR, T; SUELVE, J.M.; JIMÉNEZ, R; MARTÍNEZ, I. Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas, op. cit., p. 154.

Y aunque, como veremos en el siguiente apartado, el régimen internacional de fiscalización de drogas no contempla el consumo entre las conductas que deben ser estrictamente abordadas por el derecho penal de los países²⁸⁹, la interpretación realizada por la ONU al artículo 3 de la Convención de 1988, en el sentido de que el tratamiento es considerado como una medida alternativa al castigo por el uso de drogas, hace del consumo una conducta susceptible de ser penalmente reprochable y, en cualquier caso, hace que el tratamiento sea contemplado como castigo, por lo que le resultan imputables fines distintos a los que en términos de salud pública le corresponden.

El artículo 38 de la Convención Única debería ser una herramienta útil para ofertar tratamiento adecuado a los usuarios de drogas que lo necesiten y demanden²⁹⁰, abriendo el camino para evitar aplicar a éstos medidas de carácter represivo, y transitar hacia un abordaje de este fenómeno desde el prisma de los derechos humanos y la salud pública.

No obstante, como veremos a continuación, el marcado prohibicionismo contenido en los tratados hace que en muchas ocasiones esta alternativa se haya perdido en la interpretación represiva global de las Convenciones, y que los países encuentren en el abordaje penal de los problemas relacionados con las drogas –incluido el consumo– la principal, e incluso la única, opción para dar cumplimiento a los mandatos del Sistema de Fiscalización.

²⁸⁹ Vid. Artículo 3.1. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988. Aunque el numeral primero del artículo 3 de la Convención de 1988 no incluye el consumo como conducta estrictamente sancionable en el ámbito penal; el numeral 2 de la misma norma indica que ello es posible siempre que los principios constitucionales del ordenamiento jurídico de los países lo permitan.

²⁹⁰ En cualquiera de los casos, la evidencia disponible ha llevado a que se concluya que el inicio de toda intervención médica en materia de consumo de drogas debe estar precedida por el consentimiento informado del paciente, al ser este un factor que reconoce la capacidad moral del sujeto para decidir optar por un tratamiento y que, como tal, puede determinar el éxito del proceso.

3.2.1.3. *La criminalización de los fenómenos asociados a las drogas*

Como ha venido expresándose a lo largo de este trabajo, el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas ha contado con el sistema de justicia penal de los países como principal herramienta para su aplicación.

El artículo 36 de la Convención Única (1961), el artículo 22 de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y el artículo 38 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988), contienen la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas de carácter penal para sancionar diversos comportamientos asociados al problema de las drogas.

Cabe anotar que entre los dos primeros y el último instrumento existe una diferencia de grado, pues mientras los iniciales contienen una cláusula de salvaguardia para el cumplimiento de esta obligación, limitándola a lo permitido por la Constitución del país –a favor de los gobiernos en los que la posibilidad de adoptar dichas medidas resultaría inaceptable²⁹¹–; el segundo no consideró

²⁹¹ El artículo 36 de la Convención Única sobre Estupefacientes (1961) establece que cada una de las Partes esta obligada a adoptar las medidas necesarias para que las conductas relacionadas con las drogas, enunciadas en el mismo artículo, sean consideradas como delitos, a reserva de lo dispuesto por su Constitución. El documento de comentarios elaborado por la ONU para dicha obligación indica que esta salvaguardia fue establecida en reconocimiento a que existen diferencias que distinguen a los sistemas de derecho penal positivo y procesal de las distintas naciones y grupo de naciones culturalmente afines, provenientes de tradiciones morales, religiosas y culturales muy distintas. Precisó que es difícilísimo, y en algunos aspectos incluso imposible, formular normas internacionales universalmente aceptables que aplicar en los sistemas penales nacionales. E indicó, finalmente, que se han hecho intentos de superar esas dificultades mediante la adopción de disposiciones internacionales lo bastante amplias como para dar cabida a las diferencias nacionales y, por consiguiente, bastante vagas; y mediante la admisión de cláusulas de salvaguardia en beneficio de los gobiernos para los que serían inaceptables incluso esas normas vagas. Así se hizo en la Convención de 1936 –fuera del Sistema de la ONU– y se hace en el artículo 36 de la Convención Única. Este artículo contiene incluso una disposición que no es obligatoria, sino que solo tiene el carácter de una recomendación. No obstante, los comentarios dejan constancia de que las Naciones Unidas no tienen conocimiento de ninguna limitación constitucional que impida a una Parte en la Convención Única aplicar el párrafo 1 del artículo 36 a través medidas legislativas nacionales o locales. Cfr. ONU. Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, op. cit., pp. 465 y 470.

apropiada esta opción –reforzando la obligatoriedad de su cumplimiento²⁹²—. En definitiva, todas estas disposiciones instan a las jurisdicciones nacionales a adecuar su ordenamiento jurídico para la tipificación y sanción de todas las conductas asociadas a las drogas.

Así, la Convención de 1988 contempla diversas conductas relacionadas con las drogas susceptibles de ser penalizadas por los Estados. Sin embargo, conforme a los objetivos de nuestro estudio, nos centraremos en las contenidas en el literal a) del numeral 1 del artículo 3 de dicho instrumento internacional, por considerar que éstas contribuyen en mayor medida al análisis de la relación entre el Sistema Internacional de Fiscalización y los propósitos y principios expresados en la Carta de las Naciones Unidas.

En este sentido, la Convención ordena que los países incluyan en su ordenamientos jurídicos, como tipos penales²⁹³:

- i. La producción, fabricación, extracción, preparación, oferta para venta, distribución, entrega, envío, envío en tránsito, transporte, importación y exportación de sustancias.
- ii. El cultivo de adormidera, arbusto de coca o planta de cannabis con el objeto de producir estupefacientes.

²⁹² En los comentarios a la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988) puede leerse que la cláusula de salvaguardia “a reserva de lo dispuesto en la Constitución” no se consideró apropiada para esta Convención, ya que los autores estaban ansiosos por que el texto fuera plenamente vinculante, sin dejar lagunas que pudieran aprovechar las Partes. Y se recuerda que, en el contexto de la Convención de 1961, la Secretaría de las Naciones Unidas había dejado constancia de que no tenía conocimiento de ninguna limitación constitucional que impidiera a una parte en la Convención Única aplicar las disposiciones pertinentes de la Convención, por lo que era casi seguro que la cláusula de salvaguardia resultaría innecesaria. Cfr. ONU. Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988, op. cit., p. 44.

²⁹³ Vid. Artículo 38, Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

- iii. La posesión o adquisición de cualquier sustancia estupefaciente o psicotrópica con el objeto de realizar cualquiera de las anteriores actividades.
- iv. La fabricación, transporte y distribución de equipos, materiales o sustancias controladas para ser utilizados en el cultivo, producción o fabricación de estupefacientes.
- v. La organización, gestión o financiación de algunas de las actividades antes descritas.

Esta detallada descripción, junto a muchos otros comportamientos que pasaron a integrar la fiscalización de drogas desde la órbita penal, vino a imponer una criminalización general de los problemas relacionados con las drogas, incluidos aquellos que, como mencionamos en el apartado anterior, requieren un abordaje desde el ámbito de la salud.

En efecto, el mismo Convenio precisó que las Partes deberán adoptar las medidas necesarias para tipificar como delitos penales la posesión, adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal que no obedezca a lo dispuesto en la Convención de 1961²⁹⁴, es decir, cuando se obtenga o cultive para fines distintos a los médicos o científicos. Y aunque supeditó la realización de este objetivo a lo permitido por los principios constitucionales de los Estados, en la práctica, criminalizó el consumo, agravando aún más la situación de los usuarios de drogas, y respaldando la categorización única de éste a la que nos referimos en el apartado inmediatamente anterior.

Las Convenciones sobre drogas no realizaron ninguna clasificación de los delitos enunciados²⁹⁵, ni en torno a su tipología ni a su gravedad. La

²⁹⁴ Ídem, Artículo 3.2.

²⁹⁵ Vid. ONU. Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988, op. cit., p. 44.

configuración de los tipos penales, su contenido, grado de reproche y sanción, fue dejado por el Sistema Internacional a la competencia de cada uno de los Estados, limitándose a indicar que los delitos graves fueran castigados de forma “adecuada”, especialmente con penas de prisión u otras de privación de la libertad²⁹⁶.

El sentido de este último mandato hace un aporte significativo a la manera en que los Estados finalmente realizarían la inclusión en su ordenamiento de los delitos y sanciones ordenadas.

La redacción original de la norma proponía que se exigiera a las Partes que los delitos graves fueran sancionados con “castigos severos”, y aunque dicha proposición fue rechazada por la Conferencia de Plenipotenciarios y reemplazada por la expresión “castigados de forma adecuada”, se siguió considerando que para que las penas en la lucha contra delitos graves de tráfico ilícito fueran “adecuadas”, éstas debían ser lo bastante severas como para surtir el efecto disuasorio en las condiciones especiales del país en el que se imponían²⁹⁷.

Al margen de lo finalmente expresado en la norma, estos debates dejaron en la mente de las delegaciones de los países en la Conferencia de Plenipotenciarios, la convicción suficiente para replicar con posterioridad, en algunas de sus jurisdicciones internas, un régimen penal estricto y agresivo conducente al crecimiento exponencial de los tipos penales y a la imposición de sanciones “severas” y en ocasiones desproporcionadas²⁹⁸.

²⁹⁶ Vid. Artículo 36.1.a), Convención Única sobre Estupefacientes, 1961. Posteriormente, la Convención de 1988 precisó que, por la comisión de delitos, las Partes dispondrán la aplicación de sanciones proporcionadas a la gravedad de éstos, dejando presente siempre como primera opción la pena de prisión u otras penas de privación de la libertad, junto con las sanciones pecuniarias y el decomiso. Cfr. Artículo 3.4.a), Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

²⁹⁷ Vid. ONU. Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, op. cit., p. 469.

²⁹⁸ Algunos países de América Latina contemplan penas iguales o superiores para los micro traficantes de drogas –vendedores de droga a menor escala, que expenden sustancias principalmente a personas adultas que voluntariamente han decidido consumirlas, y que

Para ejemplificar esta situación, vale la pena anotar que desde el año 1950, hasta nuestros días, países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú, vieron aumentadas en sus legislaciones los tipos penales atribuibles a conductas relacionadas con las drogas, presentando, en promedio, un aumento de 67 a 344 tipos²⁹⁹. Consecuentemente, las penas previstas para cada tipo penal también se han visto acrecentadas en gran proporción en las legislaciones, tanto en los mínimos aplicables como en sus máximos imponibles. Ejemplo de ello es el caso colombiano, donde el tráfico de estupefacientes pasó de ser castigado –en el rango de tiempo anotado– con una pena de entre 6 meses a 5 años de prisión, para registrar actualmente una sanción de entre 10 y 30 años de cárcel, al margen de las agravantes que puedan ser reconocidas de conformidad con la ley penal³⁰⁰.

Esta posibilidad de aplicar una legislación más severa en materia de fiscalización de drogas es brindada a los países por el propio régimen internacional de control. Las tres Convenciones que lo conforman son claras en afirmar que lo dispuesto en ellas no deja vedado a las Partes la adopción de medidas más estrictas o rigurosas que las previstas en la Convención. Por tanto, los países, además de estar facultados por el ejercicio de su propia soberanía para la definición de su ordenamiento jurídico interno, se refieren a la legitimidad internacional que les ofrece las Convenciones para justificar ese incremento, realmente desproporcionado, de delitos y sanciones.

Si bien es el marco normativo del control el que ha instado a los Estados al refuerzo penal de los comportamientos relacionados con las drogas, determinado así su efectiva realización, este mismo es cauteloso en cuidar

regularmente son procesadas por el delito de tráfico de drogas–, que las impuestas por la comisión de delitos como la violación sexual o el homicidio. Vid. CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., p. 31.

²⁹⁹ Ídem, p. 30.

³⁰⁰ El reporte elaborado por CELS indica que la misma situación puede observarse en México y Perú. En el caso del primero, la pena mínima prevista para el tráfico de drogas pasó de ser de 6 meses a fijarse en la actualidad en 10 años de prisión. Para el segundo, los mínimos del tráfico variaron de 2 a 8 años de cárcel. *Ibidem*.

cualquier reclamo que pueda derivar de dicha situación –basado en el principio de no intervención–, al prescribir que ninguna de las disposiciones referentes a la necesidad de establecer delitos y sanciones penales *“afectará al principio de que la tipificación de los delitos a que se refiere o de las excepciones alegables en relación con estos queda reservada al derecho interno de las Partes y de que esos delitos han de ser enjuiciados y sancionados con arreglo a lo previsto en ese derecho”*³⁰¹.

En todo caso, hay que resaltar que este uso desproporcionado del derecho penal para castigar las conductas relacionadas con las drogas agrava la situación del debido respeto por los derechos humanos de las personas que, por diferentes causas, se ven involucradas en estos comportamientos.

Incluido todo lo anterior, un factor a destacar en el distanciamiento entre la política mundial sobre drogas y los derechos humanos, es el abordaje criminológico que terminan recibiendo en algunos países los problemas que escapan al ámbito sancionable de lo penal, concretamente el consumo, y las penas desproporcionadas que le son aplicadas. Lo que, lógicamente, tiene un efecto negativo sobre los derechos fundamentales de las personas, en especial sobre la prohibición de intromisiones arbitrarias en la vida privada.

Aunque, como vimos, las Convenciones sobre drogas no obligan inexorablemente a la penalización del consumo, muchos países sí lo hacen, englobándolo en el tipo penal de tráfico de estupefacientes y equiparando las categorías de uso indebido a la de uso ilegal. Con ello, desconocen la diferencia sustantiva que existe entre el porte de sustancias para el consumo personal y la posesión con destino al tráfico.

Transitar del uso indebido de drogas a su uso ilegal, penalizando el consumo, supone criminalizar a miles de usuarios que de otra manera podrían beneficiarse de las políticas de tratamiento y/o reducción del daño que los

³⁰¹ Vid. Artículo 3.11, Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

gobiernos deberían poner en práctica para la garantía de su derecho a la salud y la preservación de la salud pública. Más aún, pone en riesgo la propia inclusión de éste tipo de programas, especialmente los de reducción del daño, en las políticas y planes nacionales sobre drogas, y recrudece la visión negativa, estigmatizadora y excluyente de la sociedad hacia los consumidores, dando paso a su marginalización.

Un reciente informe presentado por diferentes organizaciones e instituciones de la región de las Américas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señaló que, más allá de la incertidumbre que puede producirse sobre el resultado del proceso penal que se instruye a los usuarios, el sólo hecho de haber sido alcanzado por las instituciones del sistema penal de un país produce un estigma que repercute sobre los distintos ámbitos de la vida de las personas³⁰². Igualmente, agrega el informe que *“incluso, esas prácticas han tergiversado la mirada de los operadores de otras instancias no represivas (sociales o sanitarias) al asociar a los usuarios de drogas a la ley penal”*³⁰³.

Los usuarios de drogas, sufren, entonces, constantemente con los efectos perjudiciales de la estigmatización, que hacen que la persona experimente una pérdida de autoestima, una restricción de las interacciones sociales y una perspectiva limitada de su recuperación, lo que ejerce una influencia negativa frente a un posible tratamiento del consumo de drogas. Asimismo, la información engañosa transmitida por los medios de comunicación, junto a la falta de conocimientos técnicos sobre el consumo,

³⁰² VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, 2014 [en línea]. <http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/FINAL%20CIDH%20Testimonio%20-%20EI%20impacto%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20de%20drogas%20en%20los%20DHH.pdf> [citado en 10 de noviembre de 2015], p. 11; y MOTA, T; NOTO, A; SANTOS DA SILVEIRA, P. Reduzindo o estigma entre usuários de drogas. Guia para profissionais e gestores. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014, pp. 8-9, 13.

³⁰³ VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit., p. 11.

hace que los usuarios de drogas sean temidos y vistos como incapaces de recuperarse. Por lo tanto producen desconfianza, estereotipos negativos, prejuicios y discriminación³⁰⁴.

Algunos autores indican que, para los usuarios de drogas, el estigma constituye un círculo vicioso que alienta la generación de prejuicios y discriminación, elementos que, a su vez, refuerzan la construcción del estigma.

Ilustración 15 – Círculo vicioso del estigma social derivado de las drogas



Fuente: MOTA, T; NOTO, A; et al., 2014³⁰⁵

Muchas de las campañas emprendidas en el marco de la guerra contra las drogas han contribuido significativamente a la construcción de un estereotipo en torno a consumidores de drogas, presentándolos como persona desmejoradas en su salud y aspecto físico, que por el sólo hecho de su

³⁰⁴ MOTA, T; NOTO, A; SANTOS DA SILVEIRA, P. Reduzindo o estigma entre usuários de drogas. Guia para profissionais e gestores, op. cit., p. 10.

³⁰⁵ La ilustración es una adaptación y traducción, del autor de la tesis, al idioma español, de la propuesta elaborada por MOTA, T; NOTO, A; SANTOS DA SILVEIRA, P. Reduzindo o estigma entre usuários de drogas. Guia para profissionais e gestores, op. cit., p. 10.

consumo revisten un peligro para la sociedad, por el potencial con que cuentan, en su condición de consumidores, para la comisión de conductas punibles.

Ilustración 16 - Campañas alusivas al tráfico y consume de drogas



Fuente: MPDL³⁰⁶.

La criminalización de usuarios ha sido empleada en la guerra contra las drogas como una estrategia para la reducción de la oferta, inspirada en la idea de que sin usuarios no hay tráfico de drogas³⁰⁷. Así, en virtud de las Convenciones, el porte de drogas en tránsito con destino al tráfico internacional de sustancias, a través de correos humanos, la ocultación en equipajes o el revestimiento de aeronaves, también ha sido objeto de campañas de comunicación y, en particular, del refuerzo de las estrategias policiales en zonas aeroportuarias y puestos fronterizos de circulación de pasajeros y equipaje.

³⁰⁶ MOVIMIENTO POR LA PAZ. Campaña del Programa Presos, financiada por el la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas de España, [S.A.].

³⁰⁷ VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit., p. 9.

En algunos casos, los controles establecidos han superado el modelo de inspección manual aleatoria en equipajes y el cacheo de personas, para guiarse por condiciones consideradas sospechosas a través de perfiles elaborados, que en algunas oportunidades se fundamentan en estereotipos o situaciones que bajo ningún concepto deberían ser predicables de manera uniforme en todos los sujetos y contextos. Estos procedimientos, que representan un claro y grave atentado contra los derechos humanos, no se encuentran documentados de manera pública, por cuanto los instrumentos que favorecen su ocurrencia hacen parte de documentos clasificados, asociados a la seguridad internacional e interna de los Estados.

Ilustración 17 – Campañas alusivas al tráfico de drogas mediante correo humano



Fuente: MPDL³⁰⁸.

Si bien es cierto las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas a nivel mundial cada día desarrollan nuevas técnicas para la ocultación de las sustancias y el logro de sus cometidos, los controles policiales destinados a la identificación de traficantes y su mercancía deberían estar precedidos, en todos los casos, por un protocolo de actuación que bajo ninguna circunstancia ponga en riesgo de vulneración la dignidad de la persona y sus derechos humanos.

³⁰⁸ MOVIMIENTO POR LA PAZ. Campaña del Programa Presos, financiada por el la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas de España, [S.A.].

“Drogadicto”, “traficante”, “mula”, “narco”, “traqueto” y muchos otros términos ingresan en la órbita del lenguaje peyorativo de frecuente uso en la sociedad, para referirse a personas que toman parte en la cadena de las drogas, anulando su consideración de persona, sujeto de derechos, y restando importancia a los factores de vulnerabilidad que pueden haber condicionado su ingreso a ese mundo. Estos factores, en tanto determinantes del riesgo que las personas presentan para su ingreso al mundo de las drogas –no sólo al ámbito del consumo–, se ven agravados por la imposición de sanciones penales y sus consecuencias.

De este modo, la criminalización se convierte en un elemento esencial para múltiples abusos y violaciones de los derechos humanos, en tanto postulado básico cuyo respeto impone la Carta de las Naciones Unidas.

3.2.1.4. Otros circunstancias que inciden en el desencuentro

En la misma línea de nuestro planteamiento, los estudios actuales sobre el impacto de las políticas sobre drogas apuntan varios elementos relevantes del efecto negativo que éstas causan en los derechos humanos.

A continuación referenciaremos brevemente algunos de estos datos de interés con el fin de completar el panorama de factores propuesto en esta tesis doctoral.

3.2.1.4.1. Criminalización del consumo de drogas

Dado que a este tema nos hemos referido en el apartado inmediatamente anterior, sólo añadiremos que esta práctica ha supuesto la persecución y trato penal a un problema de salud pública, repercutiendo en la percepción que de los usuarios de sustancias estupefacientes y psicotrópicas tiene la sociedad,

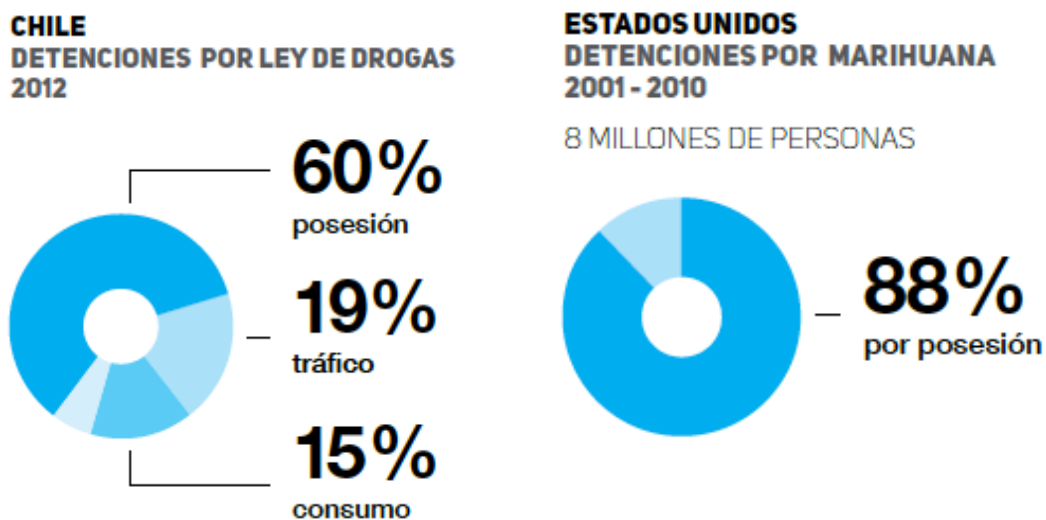
generando estereotipos en torno a su consumo y alejándolos de la posibilidad de recibir tratamiento y programas conducentes a la reducción del daño³⁰⁹.

3.2.1.4.2. Prácticas policiales de detención

El aumento de los tipos penales relacionados con las drogas, y la inclusión del consumo dentro de éstos, ha aumentado el número de detenciones en las calles motivadas en las leyes sobre estupefacientes.

Los análisis estadísticos de datos policiales y judiciales indican que la mayor parte de las detenciones tienen lugar por la tenencia de sustancias para el consumo personal, siendo minoritaria por temas de comercialización y tráfico³¹⁰.

***Ilustración 18** - Porcentaje de detenciones por delitos relacionados con las drogas sobre el total de detenciones en Estados Unidos y Chile*



Fuente: CELS 2015³¹¹.

³⁰⁹ Vid. VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit., pp. 9-13; y CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., pp. 18-21.

³¹⁰ Ídem, pp. 24-27.

³¹¹ Ídem, p. 25.

Las detenciones también suelen estar asociadas a la discriminación de los usuarios, pues muchos de los procedimientos policiales acreditados tienen su origen en actuaciones preventivas en las que existía sospecha de la comisión de un delito, y que son especialmente enfocadas a los sectores más vulnerables –migrantes, trabajadores sexuales, habitantes de la calle–. Esto, además de agravar la vulneración de derechos humanos que ocasiona la estigmatización y el fundar las actuaciones policiales en ella; ha ocasionado, también, el crecimiento de la población carcelaria, que se ve sometida a condiciones precarias en su detención³¹².

3.2.1.4.3. Proporcionalidad de las sentencias en casos por drogas

Como fue referido anteriormente, la implementación de los tratados sobre drogas en las jurisdicciones internas de los Estados ha conllevado un rápido y desproporcionado aumento de las sanciones impuestas a delitos relacionados con las drogas, que en muchos casos no se corresponden con la gravedad de la conducta penal sancionada³¹³.

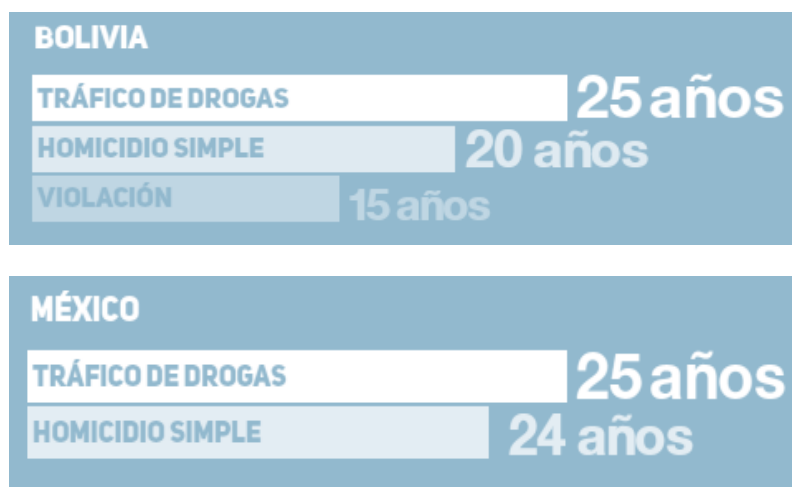
Esto se aprecia con claridad si se hace una comparativa entre el monto de las penas aplicables a otros delitos que revisten alta gravedad, frente a aquellas que se encuentran previstas para los tipos penales asociados a las drogas³¹⁴.

³¹² Vid. VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit., pp. 13-14.

³¹³ Ver contenido de las página 207 y 208 de esta tesis, y las notas a pie de página número 298 y 300.

³¹⁴ *Ibíd.*

Ilustración 19 – Desproporción de las condenas por tráfico de drogas en en Bolivia y México



Fuente: CELS 2015³¹⁵.

De esta manera, los jueces se ven compelidos a sancionar con penas muy altas casos como el porte de drogas para el consumo personal – frecuentemente encuadrado como tráfico de drogas–, sin que éste suponga un peligro real para terceras personas³¹⁶.

3.2.1.4.4. El colapso de la estructura penal y carcelaria

El refuerzo del sistema de justicia penal para abordar los problemas relacionados con las drogas ha traído como consecuencia un gran aumento en la cantidad de sanciones penales de privación de la libertad impuestas por los jueces³¹⁷.

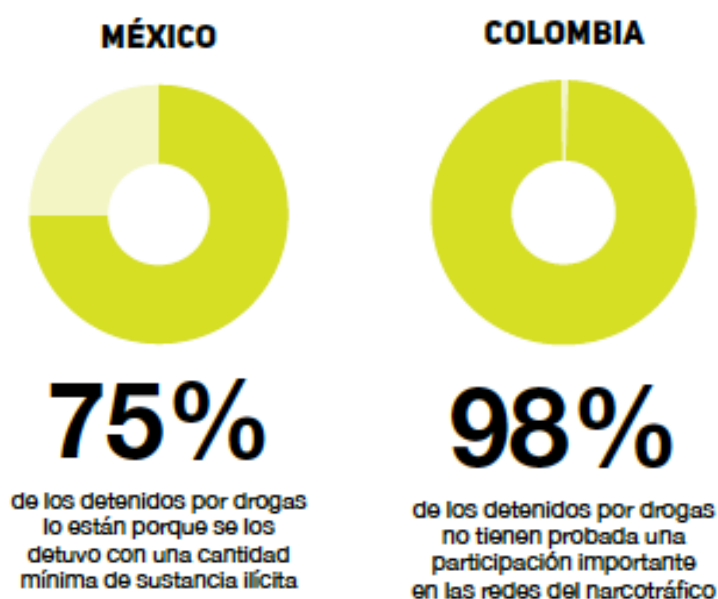
³¹⁵ CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., p. 32.

³¹⁶ Vid. VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit., pp. 15-16; y CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., pp. 30-33.

³¹⁷ VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la

En muchos países la sobrecarga de los tribunales y las cárceles es evidente y, como antes fue mencionado, esto se debe al elevado número de personas procesadas por delitos menores como la simple posesión de drogas para su consumo personal³¹⁸.

Ilustración 20 - Volumen de detenciones por delitos relacionados con drogas en Colombia y México



Fuente: CELS 2015³¹⁹.

El crecimiento significativo de la población carcelaria recrudece el hacinamiento de los lugares de detención y hace propicio el espacio carcelario para las violaciones sistemáticas a los derechos humanos³²⁰.

Organización de Estados Americanos, op. cit., pp. 16-19; y CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., pp. 37-39.

³¹⁸ Vid. TNI; WOLA. Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina. Ámsterdam/Washington: Transnational Institute; Washington Office on Latin America, 2010.

³¹⁹ CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., p. 36.

³²⁰ Ídem, p. 37.

3.2.1.4.5. Carencias en los sistemas de atención sociosanitaria a los usuarios de drogas

La política mundial impulsada por el Sistema Internacional de Fiscalización ha construido múltiples barreras para el acceso a la atención sanitaria de los usuarios de drogas³²¹.

Uno de los principales focos que limitan ese acceso es la criminalización y estigmatización a que son sometidos los usuarios, basados en la aplicación de las leyes penales, las campañas de impacto y la percepción negativa que se proyecta a la sociedad sobre la situación de consumo en que se encuentran estas personas.

El relator de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes señaló en un informe del año 2013 que *“las personas que consumen drogas sufren una enorme estigmatización y criminalización y, a menudo, al recibir atención médica esta se considera una experiencia humillante, punitiva y cruel”*³²².

El aumento del gasto público para la represión de los comportamientos asociados al cultivo, tráfico y consumo de drogas ha debilitado la posibilidad de que los países destinen los recursos económicos necesarios para la creación, implantación y fortalecimiento de programas públicos de salud para el tratamiento, reducción de daños, rehabilitación y reinserción.

Esto ha traído como consecuencia la proliferación de instituciones privadas que carecen de supervisión estatal, y en algunos casos de habilitación, y el empleo de métodos carentes de un enfoque de salud basado en evidencia. La falta de un abordaje adecuado de los problemas de las drogas y la deficitaria infraestructura que pueden llegar a tener algunos programa

³²¹ Ídem, pp. 48-51.

³²² ONU. A/HRC/22/53, Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 1 de febrero de 2013, párr. 72.

privados no supervisados por el Estado, favorece la exposición de los usuarios a situaciones de maltrato y vulneración de sus derechos³²³.

3.2.1.4.6. La militarización de las políticas sobre drogas

La militarización de las políticas sobre drogas ha aumentado los niveles de violencia en la sociedad marcada por dos aristas. De un lado, las organizaciones armadas dedicadas a actividades criminales, como el tráfico de drogas, que han surgido para hacer frente a la fiscalización, cuya principal herramienta para la regulación de su mercado ilegal es la violencia, acompañada del tráfico de armas, el recrudecimiento de conflictos locales y el fomento de la corrupción en las instancias oficiales³²⁴. Y de otro lado, la utilización y fortalecimiento de las fuerzas armadas de los países para combatir el crimen organizado, con permanentes y fuertes incursiones en la lucha contra el narcotráfico³²⁵.

En todo caso, la actuación de ambas partes produce graves situaciones de violencia que llegan a afectar principalmente los derechos de las personas relacionadas directa o indirectamente con los problemas asociados a las drogas, y agudiza la percepción negativa que de éste problema tiene la sociedad en general.

³²³ VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit., p. 21.

³²⁴ Vid. CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., pp. 10-15.

³²⁵ VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit., pp. 2-7.

3.2.1.4.7. La erradicación forzosa de los cultivos de drogas

Los procedimientos de eliminación forzosa de cultivos han conllevado el empleo de métodos agresivos como la aspersión aérea con glifosato y algunas incursiones de erradicación manual que han puesto en peligro el ejercicio de los derechos individuales, civiles y políticos, y el disfrute y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que habitan en zonas rurales, y de aquellas que se han visto abocadas al desplazamiento forzado³²⁶.

Las medidas de erradicación, antes que lograr el objetivo de eliminar las drogas en su lugar de origen, destruyen en muchos casos las únicas fuentes de ingreso de las poblaciones campesinas, recrudesciendo su pobreza y reforzando su permanencia en la actividad de cultivo ilícito. En efecto, el análisis de casi 30 años de labores de erradicación nos informan de que las regiones donde se encuentran los cultivos ilícitos se caracterizan por su extrema pobreza, la débil o nula presencia del Estado, el escaso acceso a los servicios básicos y la existencia de conflictos territoriales³²⁷.

Por tanto, este tipo de estrategias para la reducción de la oferta genera conmoción social, inestabilidad política y violencia, propiciando un clima propicio para la violación de los derechos humanos.

³²⁶ Según CODHES, una de las principales causas del desplazamiento interno en Colombia es la lucha por el control de la tierra para cultivos destinados al mercado ilícito, así como por el rearme de los grupos paramilitares. Vid. CODHES. Balance del Plan Colombia en la frontera de Colombia con Ecuador: contraproductos y crisis humanitaria. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2003. Tanto la fumigación como la erradicación forzada manual han engrosado las filas de la creciente población desplazada en el caso colombiano. Vid. VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit., p. 9.

³²⁷ CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., pp. 42-45.

3.2.2. El Sistema Internacional de los Derechos Humanos, el sendero olvidado de la fiscalización

La formulación de nuevo orden internacional, representado en la creación de la Organización de las Naciones Unidas, fijó como propósito principal el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales³²⁸. Y para su cumplimiento, como detallamos en el Capítulo II de este trabajo, los Estados signatarios se comprometieron a respetar los valores y principios que la Carta de las Naciones Unidas estableció como base fundamental para el logro de los fines previstos por la Organización.

Este consenso mundial ha sido creado y mantenido a lo largo de 70 años, amparado en la firme convicción de que sin el respeto por las obligaciones emanadas de la Carta es imposible lograr que las relaciones entre los diferentes miembros de la comunidad internacional transcurran de manera pacífica, armónica y con la cooperación necesaria; y que, al mismo tiempo, los pueblos y las personas del mundo puedan encontrar en ese entorno las condiciones adecuadas para el disfrute efectivo de sus derechos y libertades fundamentales.

Este último aspecto es, precisamente, uno de los principales derroteros marcado por la Carta de la ONU, que impone a todos los Estados Parte la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinciones de raza, sexo, idioma, o religión³²⁹.

³²⁸ Vid. Preámbulo y artículos 1.1, 2.3, 2.6, 11.1, 11.2, 11.3, 12.2, 15.1, 18.2, 23.1, 24.1, 26, 33, 34, 37.2, 39, 42, 43.1, 47.1, 48.1, 51, 52.1, 54, 73 párr. 1, 72.c, 76.a, 84, 99 y 106, Carta de las Naciones Unidas, 1945.

³²⁹ Ídem, Artículo 1.3 y 13.b.

La Carta reafirma, hasta en siete ocasiones, la necesidad y la obligación de que tanto los Estados como los propios órganos de la institución respeten y promuevan el goce efectivo de los derechos humanos³³⁰.

El reconocimiento universal de éstos, en el marco de las Naciones Unidas, vino a expresarse explícitamente con la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) del año 1948, en donde se plasmó un conjunto de derechos básicos atribuibles a todas las personas, de carácter inalienable e imprescriptible, cuyo respeto y garantía se impone a todos los Estados, sin que pueda existir discriminación alguna³³¹.

La propia Declaración pone de presente en su Preámbulo que el reconocimiento de estos derechos tiene su base en la Carta de las Naciones Unidas, a través de la cual los Estados reafirmaron la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y en el valor de la persona humana, así como en la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

El mismo instrumento reconoce, además, al igual que lo hace la Carta, el papel fundamental que tienen los derechos humanos para el logro de la libertad, la justicia y la paz; recordando los actos de barbarie, ultrajantes para la conciencia de la humanidad, que han generado el desconocimiento y menosprecio de estos derechos a lo largo de la historia –como una referencia especial a las consecuencias de la Primera y la Segunda Guerra Mundial–.

Basado en el artículo 1.3 de la Carta de la ONU, la Declaración es enfática al afirmar que los Estados Miembro de la Organización se encuentran comprometidos a asegurar, a través de la cooperación con las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales.

³³⁰ Ídem, Preámbulo y artículos 1.3, 13.b, 55.c, 62.2, 68 y 76.c.

³³¹ Vid. ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

En tal sentido, este instrumento internacional es proclamado *“como ideal común por el que **todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción**”*³³².

Esta referencia es especialmente importante, en tanto enfatiza la responsabilidad que tienen los diferentes Estados de establecer medidas que permitan el goce efectivo de los derechos humanos, no sólo a través de sus acciones nacionales, sino también a través de medidas internacionales, que deberán ser adoptadas en el marco de las organizaciones supranacionales que integra, como, para el caso que nos ocupa, lo es la propia Organización de las Naciones Unidas.

Haciendo válidas para este punto las reflexiones plasmadas con anterioridad en esta tesis respecto de la obligatoriedad que tienen las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas para los órganos y organismos que la integran³³³, argumentamos que los contenidos de la DUDH son igualmente vinculantes y, por tanto, de forzoso cumplimiento tanto para toda la estructura orgánica de la ONU –órganos políticos, funcionales y de colaboración–, como para los diferentes Estados Miembro. Pues a través de ésta, y de otros instrumentos que veremos a continuación, se desarrolla el contenido de la finalidad y propósito que la Carta impone de respetar y promover los derechos humanos.

La obligación de adoptar medidas en el ámbito internacional para que se respeten los derechos humanos va mucho más allá del importante compromiso de crear y suscribir nuevos instrumentos jurídicos en dicho escenario para su

³³² Ídem, Preámbulo. El énfasis sobre el texto es del autor de la tesis.

³³³ Vid. Páginas 167, 169 y 170 de la presente tesis.

respeto y promoción; e implica la expansión y proyección de esos compromisos en la creación de las normas jurídicas internacionales que abordan otras materias y en la creación de garantías reales para la efectiva protección de los DDHH³³⁴.

La importancia de la protección de los derechos humanos impide que surjan obligaciones internacionales que puedan servir de fundamento para el despliegue de acciones que pongan en peligro o vulneren los DDHH, y, en ese sentido, éstos pueden llegar a considerarse como normas de las *ius cogens*³³⁵.

En relación con los instrumentos internacionales cuyo objeto principal no es la consagración y garantía de derechos humanos, la obligación de respeto anotada no se satisface con lograr que el tenor literal de los tratados no incluya disposiciones que puedan representar un ataque directo a los derechos, sino que requiere que la implementación de esas disposiciones en el ámbito internacional y/o en las jurisdicciones internas de los países, así como su aplicación, no dé lugar a la violación de los derechos humanos.

Estas reflexiones se hacen necesarias por cuanto hasta este punto de nuestro análisis, y en lo que veremos en adelante, hemos observado que estas obligaciones, que surgen del propio Sistema de las Naciones Unidas, no parecen estar del todo claras en la normativa que integra el Sistema

³³⁴ Sobre la garantía internacional de los derechos humanos, BONDÍA GARCÍA y DE ORY, ponen de presente que *“a lo largo de los años, el estudio del Derecho Internacional de los derechos humanos se ha centrado fundamentalmente en la declaración y el reconocimiento de estos derechos, olvidando muchas veces que su objeto también abarca el sistema internacional de protección de los mismos”*. Vid. BONDÍA GARCÍA, D; DE ORY, A. “Garantía internacional de los derechos humanos”, *En*: Bondía García, D; Asís Roig, R, Maza Zorrilla, E. Los desafíos de los derechos humanos hoy. Madrid: Dykinson, 2007, p. 290.

³³⁵ La ONU ha expresado que se da por aceptado que algunas de las disposiciones de la Declaración ya han pasado a ser normas de derecho internacional consuetudinario, como ocurre, por ejemplo, con la prohibición de la tortura o de la discriminación racial. *“Se trata de normas que han pasado a ser consideradas jurídicamente vinculantes mucho antes de su incorporación en tratados concretos. De hecho, algunos analistas alegan que el texto completo de la Declaración tiene ese carácter”*. Cfr. ONU. El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, Folleto Informativo No. 30/Rev. 1. Nueva York / Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2012, p. 4.

Internacional de Fiscalización de Drogas, acumulando 54 años de afectaciones a los derechos fundamentales.

Aunque la propia ONU ha llegado a expresar que la DUDH, en tanto Declaración, no forma parte –por si sola– del derecho internacional vinculante, en términos de aplicación directa, pero que su amplia aceptación por los países del mundo la ha dotado un gran peso moral³³⁶, lo cierto es que su eficacia jurídica ha sido resulta a través de la integración de sus contenidos en otros tratados de derechos humanos nacidos en el marco de las Naciones Unidas, éstos sí de aplicación directa y cumplimiento obligado por los Estados Parte.

Hoy, 67 años después de la aprobación de la DUDH, ésta, y la Carta de las Naciones Unidas, siguen siendo el fundamento de las normas de derechos humanos existentes en la ONU, inspirando otras declaraciones, tratados internacionales³³⁷ y regionales³³⁸, así como leyes a nivel nacional.

A nivel de la Organización de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) –junto con sus dos Protocolos Facultativos de 1966 y 1989– y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) –con su Protocolo Facultativo de 2008– han desarrollado las obligaciones dimanantes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, conformando los tres instrumentos un cuerpo único, conocido como la Carta Internacional de Derechos Humanos³³⁹.

³³⁶ Vid. ONU. La ONU y los derechos humanos [en línea]. <http://www.un.org/es/rights/overview/> [citado en 4 de noviembre de 2015].

³³⁷ v.gr. Los nueve Convenios internacionales que desarrollan contenidos de derechos humanos, que actualmente conforman el “Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”. Para más información puede consultarse el **Anexo II** del presente trabajo, así como: ONU. El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, op. cit.

³³⁸ v.gr. La Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos (1950) o la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), entre muchos otros que protegen y desarrollan el contenido de determinados derechos.

³³⁹ Sobre la conformación de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha indicado que el proceso de redacción de un instrumento jurídicamente vinculante que consagrara los derechos mencionado en la DUDH comenzó inmediatamente después de la aprobación de dicha Declaración en el año 1948. Aunque en un principio se previó la elaboración de un solo Pacto

De acuerdo con lo expresado en el Preámbulo de ambos Pactos, estos nacen de la obligación impuesta por la Carta de las Naciones Unidas a todos los Estados para la promoción y el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales. Expresando que, conforme a los principios enunciados en la Carta, *“la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”*³⁴⁰.

Al igual que ocurre con el Preámbulo, los dos tratados cuentan con una estructura semejante y una redacción muy parecida, en algunos casos idéntica, guardando una significativa correspondencia con las disposiciones sustantivas de la DUDH, sobre cuyo contenido profundizan a lo largo de sus Partes III cuando abordan cada uno de los derechos³⁴¹.

Esto ocurre por cuanto la Asamblea General quiso reflejar en ellos la unidad existente entre los tres instrumentos, basados en la Carta de las Naciones Unidas y encaminados hacia un mismo fin, dotando de la fuerza

que recogiera todos los derechos humanos, los debates suscitados en el seno de la Asamblea General llevaron a que se solicitara a la Comisión de Derechos Humanos la preparación de dos Pactos por separado, especificando que dichos instrumentos debían contener el mayor número posible de disposiciones similares *“para traducir enérgicamente la unidad del fin perseguido y asegurar el respeto efectivo de los derechos del hombre”*. Los dos Pactos fueron aprobados en 1966, entrando en vigor diez años después, y junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos pasaron a conformar la hoy conocida Carta Internacional de Derechos Humanos. Vid. ONU. El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, op. cit., pp. 7-8.

³⁴⁰ Vid. Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

³⁴¹ En los Preámbulos de ambos Pactos se reconoce la interdependencia de todos los derechos humanos y se proclama que el ideal representado en éstos sólo puede alcanzarse creando las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La Parte I de los dos Pactos presentan exacto contenido respecto del derecho de todos los pueblos a su libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. En su Parte II los Pactos contienen en igual medida disposiciones generales que prohíben la discriminación y se garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres respecto del disfrute de los derechos enunciados en cada tratado, así como las limitaciones permisibles a ese disfrute. Cfr. ONU. El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, op. cit., p. 8.

jurídica vinculante, de la que hasta entonces carecían, a las obligaciones en materia de derechos humanos impuestas a los Estados³⁴².

En la actualidad, las Naciones Unidas cuenta con un completo conjunto de tratados, de los cuales emanan obligaciones específicas para la protección y promoción de los derechos humanos. Éstos, junto con los órganos creados por cada uno de ellos, conforman el “*Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*”³⁴³. Los nueve tratados que integran en la actualidad el Sistema son³⁴⁴:

- i. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- ii. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- iii. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- iv. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- v. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984).
- vi. Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

³⁴² Vid. ONU. A/RES/543(VI), Redacción de dos proyectos de pactos internacionales de derechos del hombre, 375ª. Sesión Plenaria, 5 de febrero de 1952.

³⁴³ Vid. ONU. El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, op. cit., pp. 1-21.

³⁴⁴ En el ámbito internacional, además de éstos, existen otros instrumentos que contienen importantes prescripciones en el área de los derechos humanos, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como, por ejemplo, los relativos a la edad mínima para la admisión al empleo –Convenio No. 138–, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación –Convenio No. 182– o el relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes –Convenio No. 169–. Ídem, p. 20.

- vii. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).
- viii. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006).
- ix. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006).

Si bien cada uno de los tratados es independiente y se refiere a categorías y estándares específicos de protección de derechos, éstos se encuentran conectados entre sí, al compartir principios básicos y fundamentales como la no discriminación y la igualdad, la protección especial para lo grupos más vulnerables y una concepción de la persona como participante activo e informado de la vida pública de su país y de la toma de decisiones que puedan afectarle³⁴⁵.

Según datos presentados por la ONU, en la actualidad todos los Estados Miembros han ratificado al menos uno de los nueve tratados internacionales sobre derechos humanos, y al menos el 80% de los Estados han ratificado un mínimo de cuatro de éstos instrumentos³⁴⁶.

En este sentido, para conocer el alcance de las obligaciones que en materia de derechos humanos tiene un Estado, así como para determinar su responsabilidad por hechos que puedan constituir violaciones a éstos, es necesario examinar el conjunto de instrumentos en los cuales éste hace parte.

³⁴⁵ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha expresado que los tratados, basados en estos principios, son interdependientes, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, de modo que ningún derecho puede disfrutarse de forma aislada, sino que ese disfrute depende del disfrute de todos los demás derechos. Cfr. Ídem, p. 20. En todo caso, en el **Anexo II** de este trabajo puede consultarse la estructura del Sistema de Tratados sobre Derechos Humanos y las conexiones existentes entre éstos y sus órganos.

³⁴⁶ Vid. ONU. La Declaración Universal de Derechos Humanos: Fundamento de las normas internacionales de derechos humanos [en línea]. <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml> [Citado en 4 de noviembre de 2015].

Esto por cuanto de ellos no sólo nacen obligaciones específicas en torno a la protección y garantía de estándares concretos de los derechos, sino que para que ello sea posible, surge la obligación básica de adoptar medidas oportunas en su derecho interno, legislativas o de otro carácter, para hacer efectivos los derechos reconocidos.

Así, las Naciones Unidas han expresado que del derecho internacional de los derechos humanos surgen tres obligaciones básicas, representadas en el deber de los Estados de respetar, proteger y realizar los derechos. La obligación de respetarlos implica que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos a éstos derechos contra individuos y grupos. Y por último, la obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos³⁴⁷.

Al mismo tiempo, como fue expresado al inicio de este apartado³⁴⁸, el cuerpo normativo internacional de los DDHH también nos pone de presente la obligación que tienen las Naciones Unidas, como institución, de hacer posible la realización de estos derechos en todas las acciones que fomenta a nivel mundial, en tanto organismo creador, y conforme al mandato específico recibido de su Carta fundacional³⁴⁹.

Para ello, la cooperación con y entre los Estados, y las acciones de acompañamiento en la implementación de los compromisos surgidos del Sistema de ONU, resulta de gran importancia para la establecimiento de garantías reales de protección de derechos.

PECES-BARBA ³⁵⁰ menciona que la garantía de los derechos fundamentales en el ámbito internacional tropieza con dos dificultades. La

³⁴⁷ Ibídem.

³⁴⁸ Ver páginas 224 y 225 de esta tesis.

³⁴⁹ Vid. Supra nota 330.

³⁵⁰ PECES-BARBA, G. Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General, op. cit., p. 547.

primera de ellas, la soberanía nacional y, la segunda, la posición en la que se encuentra el individuo frente al derecho internacional.

A este respecto, algunos Estados siguen teniendo gran dificultad en admitir la existencia de una autoridad judicial supranacional con capacidad para imponer sus decisiones; así como el hecho de que los particulares puedan acudir a ésta, tras haber agotado los recursos internos, con el fin de intentar que se reconozcan violaciones a sus derechos y se le otorguen medidas de reparación adecuadas³⁵¹.

Aunque han existido grandes avances en este terreno, el principio de soberanía estatal sigue siendo una herramienta recurrente para intentar soslayar la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos fundamentales, amparándose en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual ninguna disposición de este tratado autoriza a la Organización a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obliga a sus miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo fijados en la Carta³⁵².

Sin embargo, esto no afecta al carácter imperativo de las normas de derechos humanos, ni a su función como norma básica de identificación de normas³⁵³, que para el caso que nos ocupa también resulta aplicable en el ámbito internacional, al interior del sistema normativo que recoge la Organización de las Naciones Unidas.

Bajo esta idea, podemos afirmar que los derechos recogidos por los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, que a su vez integran reglas de *ius cogens* y obligaciones emanadas de la propia Carta de la ONU – norma superior del sistema–, contribuyen a identificar el contenido y los límites

³⁵¹ *Ibíd.*

³⁵² *Ídem*, pp. 547-548.

³⁵³ *Ídem*, pp. 416-423.

materiales de las demás normas del sistema, aportando elementos para determinar su validez³⁵⁴.

De esta manera, hay que entender que al desarrollar y concretar los valores superiores de la Carta, los derechos constituyen las herramientas necesarias para la identificación del contenido posible y de los límites de las normas, que deben guardar correspondencia; situándose así en el ámbito de la interpretación, producción y aplicación de las diferentes normas³⁵⁵.

Con todo ello, en el próximo apartado nos valdremos del cuerpo normativo que integra la Carta Internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para identificar las vulneraciones que se han venido cometiendo a éstos en el ámbito doméstico de los países a lo largo de 54 años de implementación del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas auspiciado por la ONU.

No obstante, siendo conscientes de que el marco regulatorio supranacional de los derechos humanos no se agota en los tratados emanados de la Organización de las Naciones Unidas, por cuanto existen otros convenios regionales que replican éstos contenidos y amplían sus estándares; ponemos de presente que las violaciones de la Carta Internacional de Derechos Humanos supone, a su vez, la vulneración de normas de derechos humanos consagrados en los sistemas regionales de protección, cuando éstas ocurren

³⁵⁴ El profesor Luis Prieto Sanchís indica que *“los derechos no sólo defienden el status subjetivo de sus titulares, sino que constituyen criterios hermenéuticos preferentes, que han de ser tenidos en cuenta en toda operación de creación y aplicación del derecho”*. Cfr. PRIETO SANCHÍS, L. “El sistema de protección de los derechos fundamentales: el artículo 53 de la Constitución Española”, *En*: Anuario de Derechos Humanos, No. 2. Madrid: 1983, p. 120.

³⁵⁵ Vid. PECES-BARBA, G. Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General, op. cit., pp. 416-417. En el mismo sentido, el profesor Robert Alexy afirma, respaldado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, que *“las normas iusfundamentales contienen no solo derechos subjetivos de defensa del individuo frente al Estado, sino que representan, al mismo tiempo, un orden valorativo objetivo, que en tanto, decisión básica jurídico-constitucional, vale para todos los ámbitos del Derecho y proporciona directrices e impulsos a la legislación, la administración y la Justicia”*. Vid. ALEXY, R. Teoría de los derechos fundamentales, trad. De E. Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 509.

en su territorio. Con ello, queremos expresar que las violaciones a los derechos, generadas por la política mundial sobre drogas, trascienden la esfera de la ONU y conllevan el incumplimiento de otros compromisos adquiridos por los Estado en otros Sistemas, compromisos éstos compatibles con los impuestos por la Carta de las Naciones Unidas³⁵⁶.

De este modo, en adelante intentaremos dar una visión acerca de cómo las políticas de drogas parecen haber olvidado la senda marcada por el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos, desconociendo el carácter imperativo de las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas contiene en esta materia.

³⁵⁶ Aunque la Carta refiere en su artículo 103 que ante cualquier conflicto que pueda existir entre ésta y otras obligaciones internacionales adquiridas por los Estados primarán las de la propia Carta, en este caso nos referimos a obligaciones de respeto a los derechos humanos plenamente compatibles con el tratado fundador de la ONU, que en muchos casos reproducen contenidos del Sistema de Naciones Unidas y que, por tanto, su imperioso cumplimiento se encuentra en la misma jerarquía normativa.

3.3. LA POLÍTICA MUNDIAL SOBRE DROGAS Y SUS EFECTOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

Recientes estudios³⁵⁷ han demostrado que en la mayoría de los países, especialmente de la región de las Américas, se han adoptado políticas de drogas en cuya base se encuentra el enfoque represivo y prohibicionista marcado por el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas de las Naciones Unidas, que en la práctica se han traducido en una serie de violaciones directas de los derechos fundamentales de las personas vinculadas a los problemas relacionados con las drogas.

La interpretación dada por las Partes a los tratados sobre drogas, ha recrudecido en muchas ocasiones el enfoque restrictivo mundial, llevando a la formulación de políticas y planes nacionales que impactan en los derechos de la personas y agravan la situación de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad³⁵⁸.

³⁵⁷ VVAA. Violencia, drogas y armas ¿Otro futuro posible? Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2013; CEDD. En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina, op. cit.; VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit.; VVAA. Acabando la guerra contra las drogas. Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas. op. cit.; CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit.; y GARZÓN, J; POL, L. El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina, op. cit.

³⁵⁸ Este concepto se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que se encuentran en una situación de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar. Vid. OSTER, J. Invertir la espiral de la vulnerabilidad, En: Revista Internacional de la Cruz Roja, año 19, núm. 124, julio-agosto, Ginebra, 1994, p. 330. La vulnerabilidad viene a ser el resultado de la acumulación multicausal de desventajas que adquieren varias dimensiones que denotan carencia o ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal, e insuficiencia de las herramientas necesarias para abandonar situaciones de desventaja, estructurales o coyunturales. En el extremo que nos

Valorar este impacto requiere superar el análisis del tenor literal de los Convenios, transitando hacia la observación de las acciones que se ejecutan en diversos ámbitos nacionales y sus resultados, con el propósito de evidenciar los riesgos y daños que conlleva la aplicación del régimen internacional de control³⁵⁹.

Durante este apartado de la tesis, en primer lugar, veremos cómo en los últimos años a diversos organismos de las Naciones Unidas les ha resultado inevitable el referirse a la carencia del enfoque de derechos humanos en la política mundial sobre drogas y; en un segundo momento, haremos un breve repaso sobre el impacto que ésta política ha tenido en los derechos de las personas, violando las obligaciones que impone la Carta Internacional de Derechos Humanos.

3.3.1. Asumiendo desde el Sistema de las Naciones Unidas la carencia de un enfoque basado en derechos

Aunque, como hemos venido expresando, la ausencia de un enfoque basado en derechos ha estado presente desde los inicios del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, y sus efectos se han sufrido con la implantación de las políticas en los diferentes ámbitos nacionales, los pronunciamientos oficiales de las Naciones Unidas al respecto se han hecho esperar.

interesa, la pertenencia a sectores vulnerables hace que los sujetos no estén en iguales condiciones que el resto de actores sociales, y que como tal se requiera de la existencia de medidas de igualdad material para garantizar el verdadero y pleno ejercicio de los derechos.

³⁵⁹ BARRETT menciona que los tratados que integran el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas desconocen los riesgos derivados de su aplicación, careciendo de lineamientos claros y específicos a este respecto, y no cuentan con instancias que regulen y monitoreen su cumplimiento. Cfr. BARRETT, D. "Reflexiones sobre los derechos humanos y el control internacional de las drogas", En: Regulando la guerra contra las drogas. London: London School of Economics, 2012, pp. 64-72.

Las frecuentes denuncias de la sociedad civil y la preocupación de algunos países por las consecuencias que genera abordar con medidas penales problemas que requieren de intervenciones sociosanitarias, así como los cada vez más frecuentes informes y trabajos de investigación de Organizaciones No Gubernamentales que muestran la vulneración de diversos derechos humanos internacionalmente protegidos, ha hecho imprescindible la necesidad de que las Naciones Unidas den una nueva mirada al control de las drogas.

Esta necesidad comenzó a estar presente en el discurso político de la ONU, cuando, en el año 1998, en el marco de la Asamblea General, los Estados lograron incluir en la *Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas*³⁶⁰, el deber de incorporar a los contenidos de las acciones en RDD la realización de los principios fijados por la Carta de las Naciones Unidas, particularmente aquellos relacionados con los derechos humanos.

Al respecto, la Declaración indica, bajo el acápite de “*Principios Rectores*”, que: “*La formulación del componente de reducción de la demanda de las estrategias nacionales e internacionales de fiscalización de drogas deberá regirse por los siguientes principios, **de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, en particular el respeto de la soberanía e integridad territorial de los Estados, los derechos humanos y las libertades fundamentales y los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos**, y el principio de la responsabilidad compartida (...)*”³⁶¹.

No obstante ello, el arribo de este discurso a los órganos internacionales de control de las drogas se hizo a partir del año 2008, cuando la Comisión de Estupefacientes (CND) aprobó la Resolución 51/12 en la que plasmó la

³⁶⁰ Vid. ONU. A/RES/S-20/3, Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas, op. cit.

³⁶¹ Ídem, párr. 8. El énfasis sobre el texto es del autor de la tesis.

importancia de fortalecer la vinculación entre el Sistema de Fiscalización y los órganos y organismos de Naciones Unidas encargados de la promoción de los derechos humanos³⁶². Aunque antes de este documento las organizaciones no gubernamentales ya ponían de presente las reivindicaciones y denuncias de violaciones a los derechos fundamentales, principalmente de los usuarios, y algunos Estados exhibían vías posibles para prevenirlas³⁶³, fue este instrumento el que facilitó, desde el punto de vista institucional, una apertura más amplia al debate sobre la materia en el seno de la CND³⁶⁴.

En ese sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, Manfred Nowak, en su informe presentado ante la Asamblea General en el año 2009, al analizar la necesidad de incluir en las políticas de drogas un enfoque de derechos humanos, afirmó que *“los consumidores de drogas suelen verse sometidos a un trato discriminatorio y que los Estados tienen una obligación positiva de velar por que se disponga de igualdad de acceso a la prevención y el tratamiento dentro y fuera de los lugares de detención”*³⁶⁵.

Por su parte, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover, al referirse en 2010 al actual Sistema Internacional de

³⁶² Vid. CND. Resolución 51/12, Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties, op, cit.

³⁶³ v.gr. Durante la Cumbre Mundial de 2005, los Estados Miembro de la ONU concluyeron que la promoción y protección de los derechos humanos debería integrarse tanto a las políticas públicas nacionales como en todo el Sistema de las Naciones Unidas, poniendo de presente la importancia del enfoque transversal de derechos fundamentales en todas las acciones de la Organización, incluyendo aquellas relativas a las políticas sobre drogas. ONU. A/RES/60/1, Documento final de la Cumbre Mundial 2005, 24 de octubre de 2005.

³⁶⁴ En el mismo sentido, GARZÓN y POL indican que, con ocasión de esta Resolución, desde 2008 las salvaguardas de derechos humanos han aparecido con más frecuencia en resoluciones y declaraciones. Vid. GARZÓN, J; POL, L. El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina, op. cit., p. 2.

³⁶⁵ ONU. A/HRC/10/44, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, 14 de enero de 2009, pp. 16-25.

Fiscalización, apuntó que *“Si bien es cierto que las drogas pueden tener un efecto pernicioso en la vida de las personas y en la sociedad, **este régimen excesivamente punitivo no ha logrado cumplir sus objetivos de salud pública y ha dado lugar a un sinnúmero de violaciones de los derechos humanos**”*³⁶⁶. También resaltó que *“la necesidad de **prestar más atención a los derechos humanos en la lucha contra las drogas**, en lugar de seguir aplicando enfoques extremadamente punitivos que ocasionan más daños a la salud que los que procuran evitar”*³⁶⁷.

Durante ese mismo año –2010–, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) preparó un informe, dirigido a la Comisión de Estupefacientes, a través del cual expresó que la fiscalización de drogas podría ser armonizada de una mejor manera con la necesidad de proteger los derechos humanos. En él describió aspectos conceptuales y jurídicos que sustentan la observancia de los derechos humanos en el control de las drogas, la prevención del delito y, la justicia penal; y también indicó el camino a seguir para la consideración explícita de los derechos humanos en la labor de la ONUDD³⁶⁸. Al respecto precisó: *“si bien la adicción a las drogas, el crimen organizado y el terrorismo socavan una serie de derechos humanos, las respuestas a estos problemas sólo pueden ser eficaces en la medida en que respeten y restituyan los derechos de las personas más vulnerables; tratando a las personas acusadas de delitos penales de una manera justa, equitativa y humana”*³⁶⁹.

³⁶⁶ ONU. A/65/255, Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover, 6 de agosto de 2010, p. 2. El énfasis sobre el texto pertenece al autor de la tesis.

³⁶⁷ Ídem, párr. 5.

³⁶⁸ UNODC. E/CN.7/2010/CRP.6–E/CN.15/2010/CRP.1, Drug control, crime prevention and criminal justice: A Human Rights perspective, 3 March 2010.

³⁶⁹ Ídem, p. 1. El apartado citado se corresponde con una traducción libre, al español, del autor de la tesis, al documento original de UNODC sólo disponible en idioma inglés.

Para el año 2011, la ONUDD, en su Informe Mundial sobre Drogas³⁷⁰, señaló, como fundamentales tres áreas para avanzar hacia una política de drogas equilibrada:

- i. Situar a la salud pública en el centro de las iniciativas de control de drogas, equilibrando la forma en que se usan los fondos para garantizar que se reducen la demanda y las consecuencias sanitarias y sociales del uso de drogas.
- ii. Situar la fiscalización de estupefacientes en el contexto más amplio de la prevención de la delincuencia
- iii. Defender los derechos humanos y la dignidad humana³⁷¹.

De otra parte, diferentes organismos especializados de las Naciones Unidas suscribieron en 2012 una *Declaración Conjunta*³⁷², por medio de la cual instaron a los Estados a cerrar los centros de detención y rehabilitación obligatorios relacionados con las drogas y a poner en marcha en la comunidad servicios sanitarios y sociales voluntarios, bajo una fundamentación empírica y basados en derechos humanos³⁷³.

³⁷⁰ UNODC. Informe mundial sobre drogas 2011. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2011.

³⁷¹ Síntesis de los puntos relevantes del informe, incluidos en JENSEMA, E. Derechos humanos y políticas de drogas, trad. Beatriz Martínez. [S.L.]: Transnational Institute (TNI), 2013.

³⁷² ONU. Declaración Conjunta, Centros de detención y rehabilitación obligatorios relacionados con las drogas, Marzo de 2012.

³⁷³ La declaración fue firmada por los siguientes organismos: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH/OHCHR); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR); Organización Internacional del Trabajo (OIT/ILO); Organización Mundial de la Salud (OMS/WHO); Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONUMIJERES/UNWOMEN); Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA/UNAIDS); Programa Mundial de Alimentos (PMA/WFP); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/UNDP); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD/UNODC).

En dicha declaración se expresó que *“los centros de detención y rehabilitación obligatorios son una amenaza para los derechos humanos y ponen en peligro la salud de las personas detenidas. (...) Además, se ha denunciado que la detención en estos centros puede implicar violencia física y sexual, trabajos forzosos, malas condiciones, denegación de asistencia sanitaria y otras medidas contrarias a los derechos humanos. No hay pruebas de que estos centros sean un entorno propicio o eficaz para los tratamientos contra la drogadicción (...)”*³⁷⁴.

En 2012 UNODC también elaboró un documento interno de trabajo en el cual plasmó el posicionamiento de la institución respecto de la promoción y protección de los derechos humanos³⁷⁵. Este documento, tomando como base las obligaciones emanadas de la Carta de las Naciones Unidas para la protección de los DDHH; las líneas marcadas por el contenido de la Resolución 51/12; y su propio informe elaborado en 2010, pretende articular una perspectiva sobre la promoción y protección de éstos derechos como parte de la labor que realiza UNODC en el mundo. Al respecto, señala que integrar dicha perspectiva en su trabajo implica que la institución, en todas sus acciones, incluidas la programación y asistencia técnica, debe aprovechar todas las oportunidades posibles para la realización de los derechos humanos, teniendo especial cuidado de no afectar dicho enfoque³⁷⁶.

³⁷⁴ Vid. ONU. Declaración Conjunta, Centros de detención y rehabilitación obligatorios relacionados con las drogas, op. cit., p. 1.

³⁷⁵ UNODC. UNODC and the promotion and protection of human rights, Position paper. [S.L.]: UNODC, 2012.

³⁷⁶ Ídem, p. 5. Este posicionamiento sobre la responsabilidad de la ONUDD en materia de derechos humanos busca, a su vez, cumplir con los lineamientos brindados por la Cumbre Mundial del año 2005, en la que los Estados instaron a que la promoción y protección de los derechos humanos fuese integrada tanto en las políticas nacionales como en el Sistema de las Naciones Unidas. Sobre la obligación de proteger los derechos, los Estados indicaron que como mínimo esto incluye la responsabilidad de las organizaciones internacionales de respetarlos, asegurando que ellas mismas no causan daños a la perspectiva de derechos humanos. Cfr. ONU. A/RES/60/1, Documento final de la Cumbre Mundial 2005, op. cit.

En el **Anexo III** del presente trabajo pueden consultarse los estándares que la ONUDD considera relevantes en la orientación de sus acciones hacia el respeto y protección de los derechos humanos³⁷⁷.

Ante este panorama, a finales de 2012 la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió convocar una Sesión Especial de dicho órgano sobre el problema mundial de las drogas³⁷⁸, a celebrarse durante el primer semestre de 2016 (UNGASS 2016)³⁷⁹, adelantando en tres años la fecha inicialmente prevista para su realización en la Declaración Política de 2009³⁸⁰.

³⁷⁷ Según indica la propia institución, los estándares fijados parten de la consideración de que todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, en tanto indivisibles e interdependientes, son igual de relevantes para el trabajo de la ONUDD y, por lo tanto, el listado elaborado no reviste un carácter exhaustivo. Vid. UNODC. UNODC and the promotion and protection of human rights, Position paper, op. cit., pp. 14-16.

³⁷⁸ Las Sesiones Especiales de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) pueden ser convocadas por el Consejo de Seguridad o por una mayoría de los Estados Miembro de la Organización, con el fin de discutir al más alto nivel político problemas mundiales de especial interés. Para el caso que nos ocupa, de las 29 UNGASS celebradas a día de hoy, dos de ellas han sido dedicadas al tema de las drogas. UNGASS 1990 buscó promover la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1998, sin embargo, las iniciativas adoptadas en esta sesión para lograr una coherencia de todo el Sistema de la ONU en relación con la política mundial sobre drogas mostraron su fracaso diez años después. UNGASS 1998 se fijó como objetivo principal alcanzar acuerdos para lograr un mundo libre de drogas, fijando como meta la eliminación o reducción considerable del mercado mundial de drogas ilícitas en 2008. Cumplido dicho plazo, se puso de presente lo ilusorio del objetivo planteado y, nuevamente, su fracaso. Según Martin Jelsma, experto en estas políticas del Transnational Institute (TNI), UNGASS 2016 ofrece un panorama complejo, que puede impedir un avance significativo en la obtención de una Declaración Política basada en el consenso de las Partes, por lo que es poco probable que el debate acerca de la reforma de los tratados sobre drogas pueda tener un lugar destacado en la agenda de la Sesión Especial. Cfr. JELSMAN, M. UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas sobre drogas, op. cit.

³⁷⁹ La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas tendrá lugar del 19 al 21 de abril de 2016.

³⁸⁰ La tercera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de drogas tenía prevista su realización para el año 2019. Según fue indicado en la Declaración Política de 2009, sobre el problema mundial de las drogas, ésta tendría lugar cuando se cumpliera el plazo fijado (2019) para cumplir el objetivo de que *“los Estados eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente: a) El cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis; b) La demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas; c) La producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sustancias psicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas; d) La desviación y el tráfico ilícito de precursores; y e) El blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas”*. A petición de Colombia, Guatemala y México, la Asamblea

No obstante ello, desde 2012 hasta nuestros días han seguido emergiendo pronunciamientos desde el interior del Sistema de las Naciones Unidas, alertando de la necesidad de incorporar un enfoque basado en derechos humanos en el control internacional de las drogas.

En este sentido, y agravando la situación expresada en el año 2009³⁸¹, un nuevo relator de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, señaló en un informe del año 2013, al referirse a los centros de internamiento obligatorio, que *“las personas que consumen drogas, o se sospecha que lo hacen, y que no aceptan voluntariamente someterse a un tratamiento de desintoxicación y rehabilitación son recluidas en esos centros y obligadas a someterse a diversas intervenciones. (...) Las personas que consumen drogas sufren una enorme estigmatización y criminalización y, a menudo, al recibir atención médica esta se considera una experiencia humillante, punitiva y cruel”*³⁸².

Durante un evento paralelo sobre el problema mundial de las drogas y los derechos humanos, llevado a cabo en el año 2014, la entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Navanethem Pillay, al referirse al impacto de las políticas sobre drogas en los derechos humanos, expresó que las respuestas de los Estados en la materia no siempre han sido proporcionales, produciéndose en algunos territorios una represión violenta y ejecuciones extrajudiciales³⁸³. E indicó que algunos civiles

General decidió, en diciembre de 2012, adelantar la fecha y convocar a UNGASS 2016. Vid. UNODC. Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Nueva York: Naciones Unidas, 2009, p. 15.

³⁸¹ Vid. ONU. A/HRC/10/44, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, op. cit.

³⁸² ONU. A/HRC/22/53, Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, op. cit., párrs. 40 y 72.

³⁸³ PILLAY, N. World Drug Problem on Human Rights. En: Side event: World Drug Problem on Human Rights. Geneva: 2014 [en línea].

inocentes han sido atrapados en el fuego cruzado entre las organizaciones criminales y las fuerzas estatales, y que la población de las comunidades más pobres y marginadas ha sido estereotipada, siendo vista como posibles miembros de bandas de drogas, ocasionando su discriminación generalizada³⁸⁴.

Ante este panorama, la Comisionada instó a los Estados a reconsiderar, desde la perspectiva de los derechos humanos, décadas de control de drogas basadas en la represión, para dar paso a la descriminalización de los delitos menores relacionados con drogas y su abordaje a través de medidas administrativas e intervenciones en el área sociosanitaria³⁸⁵.

Por su parte, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), presentó en el año 2015 su informe mundial correspondiente al año inmediatamente anterior³⁸⁶, dejando plasmada su preocupación por la aplicación que algunos Estados hacen de la pena de muerte a los delitos relacionados con el tráfico de drogas³⁸⁷, alentando a los países que mantienen y siguen aplicando ésta pena para dichos delitos a considerar la posibilidad de su abolición³⁸⁸. El informe también destaca que *“las medidas de fiscalización de drogas no existen en el vacío; al aplicar estas medidas, los Estados deben cumplir con sus obligaciones internacionales en lo que respecta a los derechos humanos”*³⁸⁹. Y en las recomendaciones indica que, *“la Junta invita a los gobiernos a que hagan frente de manera eficaz y sostenible a todos los factores que exacerban el problema mundial de las drogas, incluyendo para ello los temas relacionados con las drogas en los programas más amplios de desarrollo socioeconómico, e incorporando todas las normas pertinentes de*

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14712&LangID=E>
[citado en 6 de noviembre de 2015].

³⁸⁴ Ibídem.

³⁸⁵ Ibídem.

³⁸⁶ JIFE. Informe 2014. Nueva York: Naciones Unidas, 2015.

³⁸⁷ El informe hace especial referencia a los reportes que registran que el Consejo de Estado de Omán propuso aplicar la pena de muerte a los delitos relacionados con el tráfico de drogas destinado a su territorio. Ídem, párr. 547.

³⁸⁸ Ídem, p. iii y párr. 547.

³⁸⁹ Ídem, p. iii.

*derechos humanos en las políticas relacionadas con las drogas, también en sus aspectos relativos a los grupos de población especialmente vulnerables, como los niños*³⁹⁰.

Finalmente, en abril de 2015, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, como aporte a UNGASS 2016, profirió la resolución 28/28³⁹¹, en la cual instó a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a elaborar un informe sobre el impacto que el problema mundial de las drogas causa en los derechos fundamentales, a fin de que este pueda ser presentado y servir de herramienta para los debates que tendrán lugar en la mencionada Sesión Especial de la Asamblea General³⁹².

Como se observa, en las últimas dos décadas, las carencias del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas en materia de derechos humanos se han venido haciendo cada vez más evidentes, y las violaciones a éstos más visibles, siendo inevitable los pronunciamientos de las diversas instancias de las Naciones Unidas al respecto. No obstante, sigue sin existir una postura oficial, única y vinculante que recoja los elementos esgrimidos como importantes por las diferentes instancias de la ONU para lograr una real inclusión del adecuado respeto por los derechos fundamentales en las políticas globales sobre drogas.

Las declaraciones aquí referenciadas no logran superar su carácter preponderantemente político y, por tanto, resultan insuficientes para frenar las prácticas realizadas por los Estados en el control de estupefacientes que son contrarias a los contenidos materiales expresados en el Sistema de Tratados de Derechos Humanos de la ONU, desconociendo, así, las obligaciones imperantes emanadas de la Carta de las Naciones Unidas.

³⁹⁰ Ídem, párr. 686 (*Recomendación 4*, p. 111).

³⁹¹ ONU. A/HRC/RES/28/28. Contribución del Consejo de Derechos Humanos al periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas de 2016, op. cit.

³⁹² Sobre el contenido de la Resolución A/HRC/RES/28/28, pueden verse los comentarios incluidos en las páginas 183 y 184 de la presente tesis.

El respaldo que los instrumentos internacionales de control dan a dichas prácticas³⁹³, ocasiona que los países no vean una necesidad urgente de emprender nuevos cambios en su legislación para desregular o adecuar las normas y procedimientos represivos que implantó la fiscalización, máxime cuando éstos parecen cumplir los objetivos exigidos por el Sistema.

Parece claro que para transitar hacia una política global de drogas que cumpla eficazmente con las normas imperantes de derechos humanos, se requiere mucho más que pronunciamientos políticos diseminados, que además olvidan el propósito de integrar en un cuerpo normativo único los elementos y acciones básicas del control de estupefacientes pretendido en 1961.

Hace falta abandonar la práctica de dar respuestas parciales y declarativas a este grave y profundo problema, y abordar una reforma estructural de los tratados, para que incorporen de manera transversal un enfoque basado en los derechos humanos, de tal suerte que estas obligaciones, además de emanar de la Carta de la ONU y de los tratados sobre DDHH, encuentren su respaldo expreso, imperativo e insoslayable en las normas del propio Sistema Internacional de Fiscalización.

La gran duda que emerge en la actualidad es si la Organización de Naciones Unidas está preparada para emprender dicha reforma, teniendo en cuenta que sobre la mesa se encuentran debates cruciales como la descriminalización del cultivo y el consumo; y la regulación del mercado de algunas drogas hoy prohibidas³⁹⁴; a la vez que acontecen continuas violaciones de los derechos humanos causadas por las políticas nacionales amparadas por

³⁹³ En esta línea la Convención Única sobre Estupefacientes expresa que no está vedado a las Partes, ni podrá presumirse que les esté vedado, adoptar medidas de fiscalización más estrictas o rigurosas que las previstas en la Convención. Vid. Artículo 39, Convención Única sobre Estupefacientes, 1961.

³⁹⁴ Países como Uruguay, y algunos Estados de los EEUU –Washington, Colorado, Alaska y Oregón– han transitado hacia la legalización del Cannabis para usos no medicinales. Esto ha supuesto un agudo debate al interior de la Comisión de Estupefacientes, que no considera que estas iniciativas respeten lo establecido en las Convenciones sobre drogas. Estas iniciativas, hoy vigentes, han reafirmado el trabajo de diversas organizaciones civiles que desde hace años vienen pidiendo una legalización de la sustancias para su uso no médico.

el Sistema Internacional de Fiscalización; así como la creación y actuación de grupos del crimen organizado transnacional que se alimentan del mercado ilegal de sustancias.

Con este escenario y el propósito de aportar más elementos al debate sobre la urgencia de dar un nuevo enfoque a las políticas globales sobre drogas, en el siguiente apartado elaboraremos un breve mapa de las violaciones ocasionadas por los países, en el nombre del control de estupefacientes, a los derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos.

3.3.2. Las violaciones a la Carta Internacional de Derechos Humanos derivadas de la aplicación de la política mundial sobre drogas

La Carta Internacional de Derechos Humanos³⁹⁵ constituye el marco normativo que contiene las obligaciones básicas que en materia de derechos humanos están obligados a respetar, en términos generales, los Estados Miembro de la Organización de las Naciones Unidas.

En adelante, usaremos como referencia los instrumentos que conforman dicha Carta para que, con base en los estándares fijados por la propia ONU para los derechos en ellos contenidos, podamos reconocer las violaciones que actualmente se registran en el ejercicio de la fiscalización de drogas frente al respeto de los derechos y libertades fundamentales.

El presente análisis no pretende ser un estudio profundo ni exhaustivo sobre la fundamentación y contenido de los derechos evocados, sino que busca poner de presente las obligaciones internacionales en materia de

³⁹⁵ La Carta Internacional de Derechos Humanos esta compuesta por: i) La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); ii) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); y iii) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

derechos humanos que están siendo incumplidas en la ejecución del control de las drogas, señalando los problemas que dan lugar a las violaciones de éstos derechos.

Para la identificación de los problemas nos valdremos de los más recientes estudios e informes disponibles en el ámbito internacional, procedentes de organismos de las Naciones Unidas, entidades no gubernamentales y el sector académico.

Para iniciar, diremos que la gravedad del impacto negativo que generan las políticas de drogas es multicausal, en la medida en que implica:

- i. Una afectación a los derechos de las personas que se ven alcanzadas por el carácter represivo de las normas de control.
- ii. Una afectación global a la sociedad, que ve condicionado su pensamiento hacia el fenómeno de las drogas, generando una estigmatización y rechazo hacia los consumidores, y que no permite observar los problemas de salud que son realmente relevantes en dicho caso.
- iii. Un incumplimiento por los Estados de sus obligaciones generales de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales.
- iv. Una incompatibilidad de las normas que integran el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas con los deberes jurídicos que emanan de Carta de las Naciones Unidas, no sólo respecto de los DDHH, sino también respecto de otros principios fundantes de la Organización que terminan viéndose afectados.
- v. Unos problemas derivados de que las acciones represivas de la fiscalización se encuentran inscritas en un régimen jurídico que impone o, al menos, patrocina la misma institución –la Organización

de las Naciones Unidas— encargada de proteger los derechos humanos vulnerados.

- vi. Finalmente, que pese a los esfuerzos y avances actuales por hacer visibles las violaciones de las obligaciones en materia de derechos humanos, éstas siguen sin encontrar una solución de fondo desde los órganos encargados del Sistema de Fiscalización, ni desde los propios órganos políticos de la ONU.

Como ha quedado explicado en los apartados anteriores, el desconocimiento de las obligaciones internacionales en materia de DDHH supone, a su vez, una inobservancia del deber de respeto y protección que frente a éstos derechos impone la Carta de las Naciones Unidas³⁹⁶ y, por tanto, una violación a la propia Carta de la ONU.

En este sentido, al final de este Capítulo elaboraremos un esquema que, de manera sintetizada, represente como algunas acciones de las políticas sobre drogas, a la vez que violan los derechos humanos, vulneran diversos principios consagrados en la Carta fundacional de las Naciones Unidas. Para lo que se intentará responder a la pregunta de ¿Cuáles son las principales normas de DDHH, y demás postulados de la ONU, vulnerados con ocasión del control de las drogas?

3.3.2.1. El derecho a la vida en un entorno represivo

En sus Observaciones Generales No. 6³⁹⁷ y No. 14³⁹⁸, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó que el derecho a la vida, enunciado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), es un derecho supremo, respecto del cual no se permite

³⁹⁶ Vid. Supra nota 330.

³⁹⁷ HRC. Observación General No. 6, Derecho a la vida (artículo 6), 1982.

³⁹⁸ HRC. Observación General No. 14, El derecho a la vida (artículo 6), 1984.

suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, pues éste resulta fundamental para el disfrute de todos los demás derechos³⁹⁹.

El PIDCP reconoce este derecho como inherente a la persona humana, imponiendo a los Estados la obligación de respetarlo y el deber de protegerlo mediante la ley, asegurando que nadie sea privado de la vida de forma arbitraria⁴⁰⁰.

La misma normativa internacional también se ocupa de fijar claras prescripciones respecto del mantenimiento e imposición de la pena de muerte, entre las cuales, para el objeto de nuestro estudio, podemos resaltar que:

- i. En los países que aún no la han abolido, su imposición sólo está permitida para los delitos más graves, con plena observancia del principio de legalidad y siempre que su aplicación no sea contraria a las disposiciones del PIDCP, ni a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.
- ii. No podrá imponerse a los delitos cometidos por menores de 18 años de edad, ni a mujeres en estado de gravidez.
- iii. Las disposiciones del PIDCP no pueden ser invocadas por los Estados Parte para demorar o impedir la abolición de la pena capital.

Al analizar el contenido y alcance del artículo 6 del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos ha expresado que el derecho allí contenido presenta dos dimensiones, de las cuales surgen obligaciones tanto negativas como positivas para su efectiva realización por parte del Estado⁴⁰¹.

³⁹⁹ Vid. HRC. Observación General No. 6, Derecho a la vida (artículo 6), op. cit., párr. 1; y HRC. Observación General No. 14, El derecho a la vida (artículo 6), op. cit., párr. 1.

⁴⁰⁰ Vid. Artículo 6 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

⁴⁰¹ Vid. HRC. Observación General No. 6, Derecho a la vida (artículo 6), op. cit., párr. 3 y 5.

Bajo este entendido, los países no sólo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida, sino que también debe evitar, especialmente, que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria.

“La privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad. Por consiguiente, la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona”⁴⁰².

De otro lado, la norma, al referir que el derecho a la vida es inherente a la persona humana, incorpora una visión más amplia de éste y exige que para su protección los Estados adopten medidas de carácter positivo que garanticen su efectivo disfrute.

Entre las medidas que podrían ser adoptadas en cumplimiento de esta dimensión positiva del derecho, el Comité señala aquellas que hagan posible la disminución de la mortalidad infantil, el aumento de la esperanza de vida, la eliminación de la malnutrición y de las epidemias. Esta claro que el Comité quiere referirse a medidas que se enmarcan dentro de las garantías prestacionales representadas en la realización de muchos de los derechos económicos sociales y culturales que son abordados por el PIDESC.

Ahora bien, en lo que respecta a la pena capital, el Comité plantea que si bien de los párrafos 2 a 6 del artículo 6 se desprende que los Estados Parte no están obligados a abolir totalmente la pena de muerte, éstos si se encuentran compelidos a limitar su uso y, en particular, a eliminarla como castigo para los delitos que no sean de "los más graves". No obstante, bajo las reglas establecidas por estos numerales, los Estados están obligados a transitar hacia la abolición de la pena de muerte, modificando su legislación para la obtención de tal fin y, en cualquier caso, están obligados a limitar la

⁴⁰² Ídem, párr. 3.

aplicación de la pena de muerte a los delitos más graves⁴⁰³. *“En opinión del Comité, la expresión ‘los más graves delitos’ debe interpretarse de forma restrictiva en el sentido de que la pena de muerte debe constituir una medida sumamente excepcional”*⁴⁰⁴.

Con el fin de asegurar el cumplimiento de las limitaciones impuestas a la aplicación e la pena capital, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó una resolución a través de la cual estableció un conjunto de garantías al respecto, precisando el entendimiento de la alocución *“los más graves delitos”*⁴⁰⁵. Sobre el particular indicó que esta expresión estaba destinada a limitar la aplicación de la pena capital sólo a aquellos delitos que generasen consecuencias letales u otras de extrema gravedad. Situación que no ocurre, en estricto sentido, en los delitos relacionados con las drogas.

En materia de drogas, el estándar internacional de protección del derecho a la vida se ve permanentemente amenazado por diversas circunstancias. La primera de ellas, la violencia generada por la respuesta represiva de las políticas de control de estupefacientes, marcada por la militarización de las acciones que se emprenden en la lucha contra el narcotráfico.

Esto ha conllevado el permanente uso y fortalecimiento de las fuerzas armadas del Estado con miras a combatir el crimen organizado⁴⁰⁶, el cual crece cada día y utiliza nuevas tácticas, basadas en la violencia, la corrupción y el

⁴⁰³ Ídem, párr. 6.

⁴⁰⁴ Ídem, párr. 7.

⁴⁰⁵ Vid. ECOSOC. Resolution 1984/50, Implementation of the safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty, 25 May 1984. Las garantías establecidas en esta resolución, fueron reafirmadas ese mismo año mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Vid. ONU. A/RES/39/118, Human rights in the administration of justice, 14 December 1984.

⁴⁰⁶ VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, op. cit., pp. 2-7.

lavado de activos para el éxito de su empresa⁴⁰⁷. El encuentro de ambos frentes en la guerra contra las drogas ocasiona un clima general de violencia que cada año cobra la vida de millones de personas, cuya muerte muchas veces parece encontrar legítima justificación en nombre de la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Varios autores coinciden en que los factores asociados al comercio ilegal de las drogas y su respuesta estatal constituyen una de las causas fundamentales de la violencia en comunidades de todo el mundo, especialmente en las zonas urbanas⁴⁰⁸.

Un meta-análisis, elaborado por WERB et al.⁴⁰⁹, concluyó, con base en la evidencia científica analizada, que un aumento en las intervenciones de lucha contra las drogas destinada a atacar y reducir el mercado de estupefacientes es poco probable que sirva para reducir la violencia en dicho mercado. Por el contrario, desde la perspectiva de las políticas públicas informadas, existe evidencia científica que sugiere que la guerra contra las drogas contribuye a la violencia armada y a las altas tasas de homicidio. Así mismo, el empleo de métodos cada vez más sofisticados para acabar con las organizaciones dedicadas a la distribución de drogas incrementa la violencia⁴¹⁰. El estudio expresa, finalmente, que, bajo este contexto de violencia, desde el enfoque prohibicionista de las políticas no se ha conseguido alcanzar el objetivo de reducir la oferta de drogas, por lo que es necesario establecer

⁴⁰⁷ Vid. CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., pp. 10-15.

⁴⁰⁸ Vid. WERB, D; ROWELL, G; GUYATT, G; KERR, T; MONTANER, J; WOOD, E. Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review, En: International Journal of Drug Policy, 2011, p. 1; JOHNSON, B.D; GOLUB, A; DUNLAP, E. "The rise and decline of hard drugs, drug markets and violence in inner-city New York". En: Blumstein, A; Wallman, J. (Eds.), The crime drop in America. Cambridge: Cambridge University Press 2000, pp. 164-206; MARTIN, I; PALEPU, A; WOOD, E; LI, K; MONTANER, J; KERR, T. Violence among Street-involved youth: The role of methamphetamine, En: European Addiction Research, 15(1), 2009, pp. 32-38; OUSEY, G.C; LEE, M.R. Investigating the connections between race, illicit drug markets, and lethal violence, 1984–1997, En: Journal of Research in Crime and Delinquency, 41(4), 2004, p. 352; y ROMERO-DAZA, N; WEEKS, M; SINGER, M. "Nobody gives a damn if I live or die": Violence, drugs, and street-level prostitution in inner-city Hartford, Connecticut, En: Medical Anthropology, 22(3), 2003, p. 233.

⁴⁰⁹ WERB, D; ROWELL, G; GUYATT, G; KERR, T; MONTANER, J; WOOD, E. Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review, op. cit.

⁴¹⁰ *Ídem*, p. 6.

modelos de regulación alternativos si se quiere que la violencia se reduzca sustancialmente.

De acuerdo con el Estudio global sobre homicidios presentado por UNODC en 2013⁴¹¹, cabe afirmar que de la misma forma que la violencia puede estar asociada al consumo de drogas ilícitas⁴¹², también se vincula con el funcionamiento los mercados de drogas ilícitas, aumentando también el nivel de homicidios.

Según UNODC, los estudios y datos estadísticos disponibles indican que el cultivo, producción, tráfico y venta de drogas ilícitas puede estar acompañado de altos niveles de violencia y homicidios, sin embargo, el valor real de los niveles de violencia homicida relacionados con el tráfico de drogas está determinado no sólo por el *modus operandi* de las organizaciones criminales, sino también por la respuesta que a ello brindan las autoridades estatales.

La Convención de 1988⁴¹³ ha servido para afianzar este problema de violencia. Ella se tradujo en un acuerdo entre las Partes para fijar estrategias uniformes con las cuales enfrentar el tráfico ilícito de sustancias controladas. A través de ésta, los países firmantes asumieron el deber de armonizar sus ordenamientos jurídicos con el fin de endurecer las penas contra el narcotráfico y delitos conexos, creando mecanismos de colaboración para el intercambio de información, pruebas, operaciones conjuntas y tipificar y perseguir nuevas

⁴¹¹ Vid. UNODC. Global study on homicide 2013. Trends context and data. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.

⁴¹² El estudio plantea que el consumo de alcohol y/o drogas ilícitas incrementa el riesgo de convertirse en víctima o perpetrador de la violencia. Según las estimaciones, en Suecia y Finlandia más de la mitad de los homicidas se encontraban bajo los efectos de una intoxicación por alcohol en el momento de cometer los crímenes. Otros datos recientes sugieren que en Australia la mitad de los homicidios cometidos estuvieron precedidos por el consumo de alcohol por parte de las víctimas, su perpetrador, o de ambos. Vid. UNODC. Global study on homicide 2013. Trends context and data, op. cit., pp. 15-16.

⁴¹³ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

conductas como el blanqueo de capitales⁴¹⁴. Con este mandato, los países han entendido el fenómeno del narcotráfico como un problema de seguridad nacional que merece ser enfrentado por medio de la fuerza. Han creado nuevos delitos, aumentado las penas, otorgado facultades extraordinarias a cuerpos administrativos, limitado garantías procesales, reducido beneficios penales y perseguido los bienes de los narcotraficantes como medidas para fortalecer el sistema punitivo del Estado y reducir la violencia e impunidad asociadas al tráfico de sustancias⁴¹⁵. Pese a ello, este tipo de orientación se ha mostrado ineficaz para reducir significativamente las actividades delincuenciales asociadas al narcotráfico, y, sin embargo, ha recrudecido los niveles de violencia e impunidad que acompañan las mentadas acciones⁴¹⁶.

3.3.2.1.1. Principales factores de violación del derecho a la vida

Los informes actualmente disponibles muestran como resultados que afectan al artículo 6 de PIDCP lo siguientes:

i. Cada año la persecución violenta hacia cultivadores, consumidores, portadores de pequeñas cantidades de sustancia, así como a

⁴¹⁴ Vid. ITURRALDE, M; ARIZA, L. "El tratamiento penal del narcotráfico y delitos conexos", En: Gaviria Uribe, A; Mejía Londoño, D. Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011, p. 272.

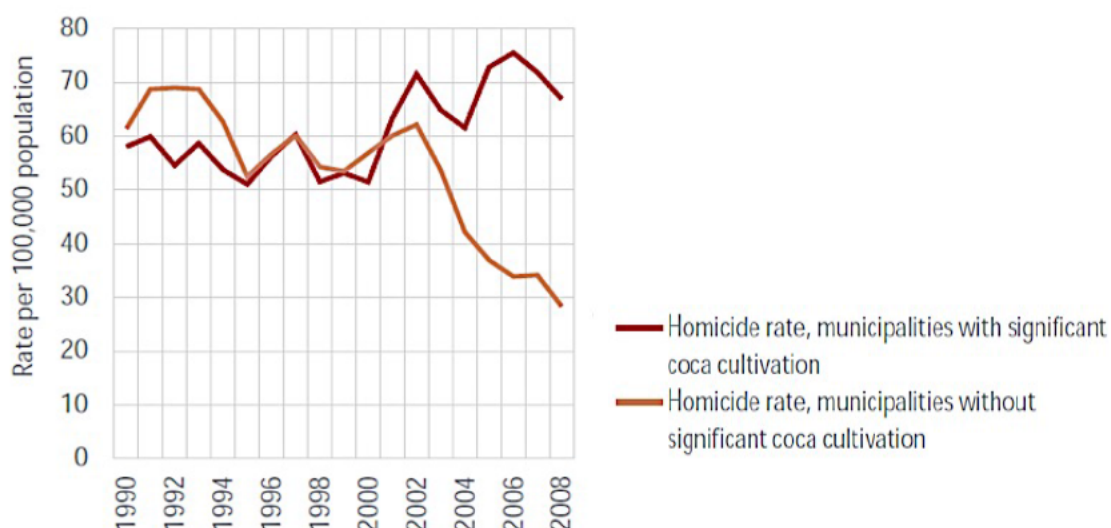
⁴¹⁵ Ídem, pág. 171.

⁴¹⁶ En el mismo sentido pueden consultarse: ARIZA, L; CAMMAERT, F; ITURRALDE, M. Estados de excepción y razón de Estado en Colombia. Bogotá: Estudios Ocasionales Cijus – Universidad de los Andes, 1997; GARCÍA, M. "Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997", En: Santos, B; García, M. El caleidoscopio de las justicias en Colombia, análisis socio-jurídico, Volumen 1. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001; GARCÍA, M; UPRIMNY, R. "Sistema judicial y conflicto armado en Colombia", En: García, M; Uprimny, R; Rodríguez, C. ¿Justicia para todos?: Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006; ITURRALDE, M. Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2010; y UNIJUS. Justicia sin rostro. Estudio sobre la justicia regional. Bogotá: Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales "Gerardo Molina", Universidad Nacional de Colombia, 1996.

grandes capos de la mafia por parte de los cuerpos armados del Estado cobran la vida de miles de personas en el mundo⁴¹⁷.

Esta problemática se hace más aguda en aquellos lugares destinados al cultivo de plantas con las cuales se producen estupefacientes, especialmente las áreas de producción del cultivo de coca. Al respecto, en su Estudio Mundial sobre Homicidio, UNODC expresó que los enfrentamientos entre los grupos armados ilegales y las fuerzas del Estado por el control de los territorios en los cuales se cultiva coca y se produce cocaína generan una violencia letal⁴¹⁸.

Ilustración 21 – Tasas de homicidio en Colombia en relación con las zonas de cultivo de Coca 1990-2008⁴¹⁹



Fuente: UNODC 2013⁴²⁰.

⁴¹⁷ Vid. GARZÓN, J; POL, L. El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina, p. 3; y GARZÓN, J. Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina, En: Serie Reforma legislativa en materia de drogas No. 29 (diciembre, 2014). Amsterdam: Transnational Institute (TNI) – International Drug Policy Consortium (IDPC), 2014.

⁴¹⁸ Vid. UNODC. Global study on homicide 2013. Trends context and data, op. cit., p. 74.

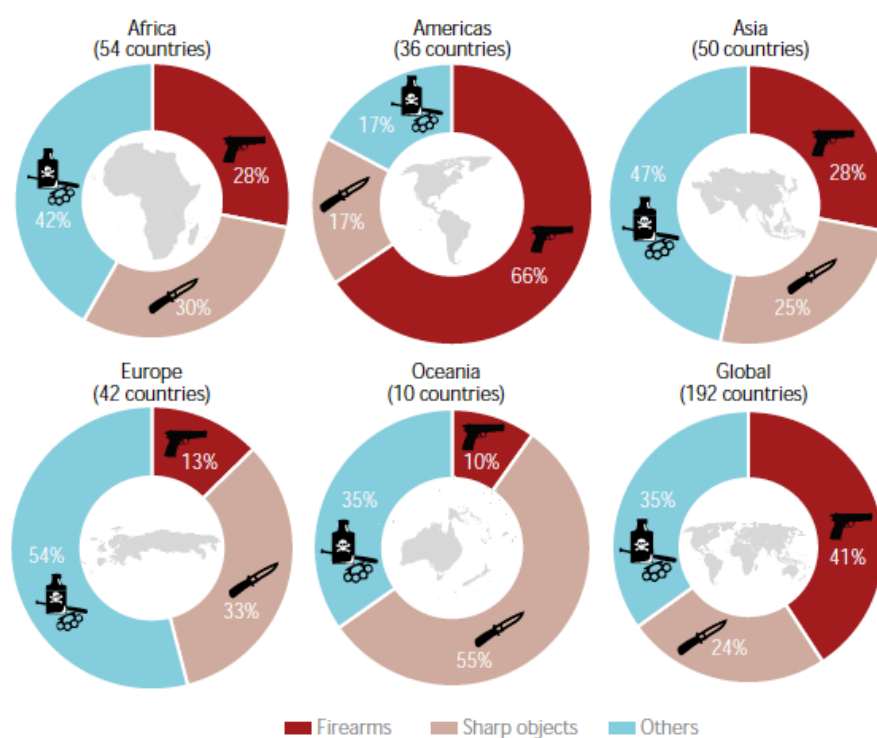
⁴¹⁹ La ilustración original se titula “Homicide rates, by type of municipality, Colombia (1990-2008)”.

⁴²⁰ UNODC. Global study on homicide 2013. Trends context and data, op. cit., p. 74. Ilustración tomada por UNODC de MEJÍA, D; RESTREPO, P. Bushes and bullets: Illegal cocaine markets and violence in Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, 2013.

La ilustración muestra como en el caso Colombiano la tasa de homicidios es más alta en los Municipios dedicados al cultivo de coca, que respecto de aquéllos donde dicha actividad no se ejerce. Igual situación ocurre en países de alta producción de hoja de coca como Bolivia⁴²¹.

ii. La estimación global de homicidios realizada por UNODC en 2013 muestra que al menos 65% de éstos tienen lugar por la violencia armada – armas de fuego y armas blancas–, perteneciendo una gran proporción de éstos a las muertes acontecidas en el enfrentamiento entre el crimen organizado y el Estado en el marco de la lucha contra las drogas⁴²².

Ilustración 22 - Medios homicidas registrados en el periodo 2012-2013⁴²³



Fuente: UNODC. Estadísticas de homicidios 2013⁴²⁴
IHME 2010⁴²⁵.

⁴²¹ Vid. UNODC. Global study on homicide 2013. Trends context and data, op. cit., p. 74.

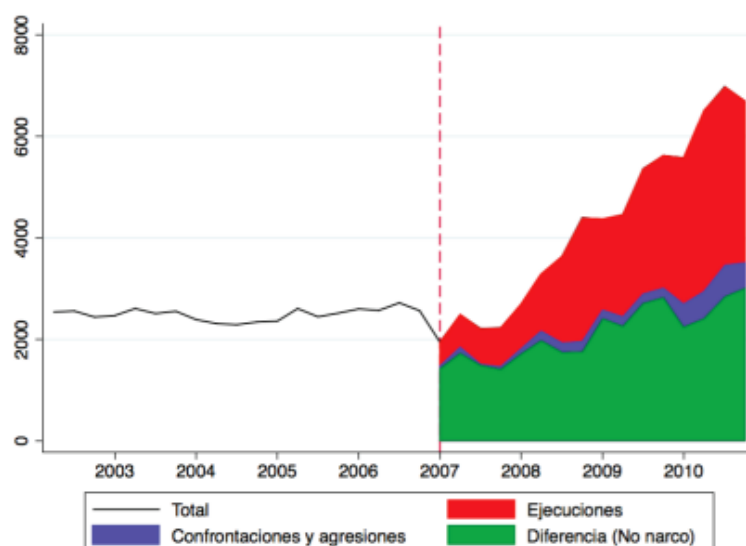
⁴²² Vid. WERB, D; ROWELL, G; GUYATT, G; KERR, T; MONTANER, J; WOOD, E. Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review, op. cit., p. 6.

⁴²³ El título original de esta ilustración es “Homicide mechanism, by región (2012 or latest year)”.

⁴²⁴ UNODC. Homicide Statistics 2013 [en línea]. <https://data.unodc.org/#state:3> [citado en 12 de noviembre de 2015] UNODC. Global study on homicide 2013. Trends context and data, op. cit., p. 74.

Colombia y México han sido ejemplo frecuente de estos resultados. En el primero de estos países las estimaciones realizadas indican que las muertes relacionadas con las actividades de producción de drogas se sitúan entre las 4.000 y 7.000 personas al año⁴²⁶. Y respecto a México, un estudio sobre los homicidios ocurridos en el periodo 2003-2010 muestra que la violencia producida por los problemas asociados a las drogas tiene una importante contribución en el total de homicidios, y su crecimiento es mayor que el de la violencia no vinculada al crimen organizado⁴²⁷.

Ilustración 23 - Relación de homicidios totales y vinculados con el narcotráfico en México (2003-2010)



Fuente: ROBLES G; CALDERÓN G. et al. 2013⁴²⁸.

⁴²⁵ IHME. Global Health Data Exchange (GDHx). [S.L.]: Institute for Health Metrics and Evaluation, 2010.

⁴²⁶ MEJÍA, D; RESTREPO, P. Do Illegal Drug Markets Breed Violence? Evidence for Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.

⁴²⁷ OEA. El problema de las drogas en las Américas. Washington: Organización de Estados Americanos, 2013, p. 81.

⁴²⁸ ROBLES, G; CALDERÓN, G; MAGALONI, B. Las Consecuencias Económicas de la Violencia del Narcotráfico en México. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo; Stanford University, 2013, p. 10.

Un estudio realizado por ESPINOZA y RUBIN acerca del impacto de las intervenciones militares en México en el marco de la lucha contra el narcotráfico, reafirma que éstas provocan anualmente un aumento significativo en la tasa global de homicidios⁴²⁹.

iii. En lo que respecta a las limitaciones impuestas por el PIDCP para la aplicación de la pena de muerte, y el mandato de transitar hacia su abolición en los países que aún lo contemplan, en la actualidad existe un total de 58 países que aún mantienen la pena capital como sanción dentro de sus legislaciones. De éstos, 33 Estados⁴³⁰ continúan contemplando la pena de muerte para los delitos relacionados con drogas y, al menos, 12 de esas jurisdicciones han llevado a cabo una ejecución por delitos relacionados con drogas en los últimos años⁴³¹.

Muchos de estos países plantean que la imposición que realizan de la pena de muerte para delitos relacionados con drogas, se encuentra amparada bajo el umbral de los “*delitos más graves*” que contempla el PIDCP, en contraposición a lo expresado por el Comité de Derechos Humanos y el Relator Especial de las Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias. Éstos dos han expresado que, los delitos relacionados con drogas no constituyen “*los más serios crímenes*”, e indicado que este tipo de ejecuciones constituyen una infracción a las normas internacionales sobre derechos humanos, especialmente al derecho a la vida⁴³².

⁴²⁹ Vid. ESPINOZA, V; RUBIN, R. Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?, En: The American Statistician, vol. 69, Issue 1, 2015, pp. 17-27.

⁴³⁰ Bahrein, Bangladesh, Brunei Darussalam, China, Cuba, Egipto, Gaza (Territorios Palestinos Ocupados), India, Indonesia, Irán, Iraq, Kuwait, República Democrática Popular Lao, Libia, Malasia, Myanmar, Corea del Norte, Omán, Pakistán, Qatar, Arabia Saudita, Singapur, Corea del Sur, Sri Lanka, Sudán, Siria, Taiwán, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Vietnam y Yemen. Información detallada sobre la aplicación de la pena capital en estos países puede consultarse en: IHRA. The death penalty for drug offences. Global overview 2010. London: International Harm Reduction Association, 2010; IHRA. The death penalty for drug offences: Global overview 2012. Tipping the Scales for Abolition. London: International Harm Reduction Association, 2012.

⁴³¹ IHRA. The death penalty for drug offences. Global overview 2010, op. cit., p. 7.

⁴³² Así se ha puesto de manifiesto en diversos informes del Comité de Derechos Humanos, v.gr.: HRC. CCPR/CO/76/EGY, Concluding observations: Egypt, 28 November 2002, párr. 12; HRC. CCPR/C/79/Add.81, Concluding observations: India, 30 July 1997, párr. 20; HRC.

3.3.2.2. *El derecho a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes en la guerra contra las drogas*

El artículo 5 de la DUDH reconoce el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Norma que encuentra su fuerza jurídica a través del artículo 7 del PIDCP, que reproduce el mismo texto.

Como ha expresado el Comité de Derechos Humanos (HRC), esta disposición busca proteger la dignidad y la integridad física y mental de los seres humanos, surgiendo la obligación para el Estado de evitar que los actos prohibidos en la norma sean infligidos por cualquier persona, ya sea que actúen en ejercicio de funciones oficiales, al margen de ellas o a título privado⁴³³.

El derecho, configurado de este modo, no admite limitación alguna, ni aún en situaciones excepcionales que puedan poner en peligro la vida de la nación, por lo que no es admisible justificación o circunstancia atenuante alguna que pueda servir de pretexto para incumplir, cualquiera que sea la razón, la obligación impuesta por el artículo 7 del PIDCP⁴³⁴.

La protección de este derecho implica abstenerse no sólo de la realización de los actos que causan a la víctima dolor físico, sino también de

CCPR/C/79/Add.25, Concluding observations: Iran, 29 July 1993, párr. 8; HRC. A/50/40, Concluding observations: Sri Lanka, 26 July 1995; HRC. CCPR/C/79/Add.85, Concluding observations: Sudan, 5 November 1997, párr. 8; HRC. CCPR/CO/71/SYR, Concluding observations: Syrian Arab Republic, 24 April 2001, párr. 8; HRC. CCPR/CO/75/VNM, Concluding observations: Viet Nam, 26 July 2002, párr. 7; HRC. CCPR/CO/84/THA, Concluding observations: Thailand, 8 July 2005, párr. 14; y HRC. CCPR/C/SDN/CO/3, Concluding observations: Sudan, 29 August 2007, párr. 19.

⁴³³ HRC. Observación General No. 20, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), 1992, párr. 2. Esta Observación General reemplazó a la Observación General No. 7 (del 16 período de sesiones, 1982), reflejando y desarrollando lo contenido de ésta última.

⁴³⁴ Ídem, párr. 3.

aquellos con los cuales se inflige sufrimiento moral. Esta prohibición abarca, a su vez, a los castigos corporales, e incluso los castigos excesivos impuestos por la comisión de un delito o como medida educativa o disciplinaria.

Si bien toda persona es titular de este derecho y, por tanto, destinataria de las medidas que el Estado está en obligación de adoptar para su efectiva realización y garantía, el HRC ha señalado como grupos de especial protección a los niños, a los alumnos de los establecimientos de enseñanza y a los pacientes de las instituciones médicas⁴³⁵. A este grupo, se suman las personas privadas de la libertad, en tanto son consideradas como especialmente vulnerables por el HRC, las cuales por indicación expresa del artículo 10.1. del PIDCP deberán ser tratadas humanamente y con el debido respeto a la dignidad inherente al ser humano⁴³⁶. Los usuarios de drogas, reclusos y/o sometidos a tratamiento obligatorio, entran en estas dos últimas categorías.

A juicio del Comité, la obligación contenida en el artículo 10.1. del PIDCP complementa el contenido de la impuesta por el artículo 7 del mismo instrumento internacional⁴³⁷. A este respecto cabe mencionar que, el mencionado artículo 7 del PIDCP prohíbe categóricamente que cualquier persona pueda ser sometida sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos. Y esta obligación es especialmente importante para nuestro estudio por cuanto las sanciones aplicadas por la comisión de delitos relacionados con drogas, pueden, en algunos casos, llevar aparejadas medidas encaminadas al tratamiento y rehabilitación de los usuarios de sustancias.

Si bien, en la actualidad, estos tratamientos se encuentran mayormente basados en la evidencia científica y no comportan carácter experimental, en cualquier caso, en virtud de dicha norma, entendemos que para su inicio debe contarse con el consentimiento informado, libre y expreso de la persona puesta

⁴³⁵ Ídem, párr. 5.

⁴³⁶ HRC. Observación General No. 21, Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10), 1992, párr. 3.

⁴³⁷ Vid. HRC. Observación General No. 20, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), op. cit., párr. 1; y HRC. Observación General No. 21, Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10), op. cit., párr. 3.

en tratamiento, y éste realizarse mediante métodos y técnicas que cumplan con lo establecido en el artículo 7 del PIDCP.

Para verificar la obligación contenida en este artículo no basta con que los Estados prohíban en sus legislaciones este tipo de trato o castigo, o que lo incluyan como delito en la legislación penal.

El cumplimiento de esta obligación esta determinado por la adopción de medidas efectivas, de carácter legislativo, administrativo, judicial o de otra índole para la prevención y castigo de los actos de tortura, así como los tratos crueles, inhumanos y degradantes en todo el territorio del Estado, como mecanismo necesario conducente a la eliminación de dichas prácticas⁴³⁸.

3.3.2.2.1. Principales factores de violación del derecho a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes

En la aplicación de la política mundial sobre drogas, el contenido del derecho a la integridad protegido por la Carta Internacional de Derechos Humanos se ha visto vulnerado de manera recurrente, entre otras, por las siguientes acciones:

i. Pese a la existencia de la prohibición internacional de incorporar castigos corporales como sanción en la comisión de delitos, en la actualidad más de 40 países contemplan el castigo corporal como sanción penal o como castigo disciplinario oficial⁴³⁹. De éstos, al menos 12 Estados tienen como

⁴³⁸ Vid. HRC. Observación General No. 20, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), op. cit., párr. 8.

⁴³⁹ TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. La Guerra contra las Drogas: Socavando los Derechos Humanos. Count the costs 50 years of the war on drugs [en línea]. http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Human_rights_Spanish.pdf [citado en 15 de noviembre de 2015]. Estos datos son extraídos de estudios realizados por *Child Rights International Network (CRIN)*, disponible en: <https://www.crin.org/en/home/campaigns/inhuman-sentencing#countries>, así como por *Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children*, disponible en: <http://www.endcorporalpunishment.org/>

viable la aplicación de éstos castigos para sancionar la comisión de delitos relacionados con el consumo de drogas o alcohol, así como con su reincidencia⁴⁴⁰. Y en muchas de estas jurisdicciones estos castigos son aplicados también a menores de edad, con lo que también se desconoce la protección especial que su condición de menor impone y que es reflejada como obligación en el artículo 24 del PIDCP. Al respecto, es importante resaltar que en materia penal, los artículos 6.5, 10.2.b) y 10.3 del PIDCP obligan a que los menores procesados o condenados reciban un tratamiento diferenciado que se adecue a su edad y condición jurídica, protección que no es variable cuando el menor se encuentra en situación de consumo de drogas.

ii. El uso de castigos corporales como pena principal o complemento al encarcelamiento, está caracterizado por la propinación de latigazos, azotes y varazos, muchas veces en público, con el fin de causar de manera intencional dolor y sentimientos de vergüenza y humillación, con lo cual la vulneración del derecho a la integridad alcanza tanto a su dimensión física como mental⁴⁴¹.

El empleo de estas penas para usuarios de drogas en conflicto con la ley, agrava su situación, al ver sancionado de manera cruel, inhumana y degradante un comportamiento que en la mayor parte de los casos está asociado a un problema de salud y que, en todas las circunstancias, requiere una atención de tipo sanitaria y social.

iii. Diversos informes sobre derechos humanos han denunciado que las personas que son arrestadas por consumir drogas, o por sospecha de su consumo, son frecuentemente objeto de castigos crueles que incluyen: amenazas de muerte y golpizas como medios para la obtención de información; obtención de dinero o confesiones mediante la abstinencia forzada sin asistencia médica; castigo corporal; métodos de rehabilitación mediante tratos

⁴⁴⁰ Estos países son: Singapur, Malasia, Irán, Yemen, Arabia Saudita, Qatar, Brunei, las Islas Filipinas, Indonesia, Nigeria, Libia y los Emiratos Árabes Unidos.

⁴⁴¹ Vid. IAKOBISHVILI. E. *Inflicting Harm: Judicial corporal punishment of drug and alcohol offences in selected countries*. London: International Harm Reduction Association (IHRA), 2011, pp. 5, 9-12.

crueles, inhumanos y degradantes –denegación de alimentación, golpiza, abuso sexual y amenaza de violación, aislamiento y trabajo forzado—⁴⁴².

Entre algunos de los casos denunciados por *Human Rights Watch* (HRW) se encuentra el caso de Camboya, en el que los castigos impuestos han llevado a la exposición al sol de medio día de personas colgadas de los tobillos en mástiles de bandera; el uso de descargas con porras eléctricas; azotes con diversos elementos; y violaciones individuales y grupales⁴⁴³. Estos abusos son también ejercidos sobre menores de edad, los cuales integran aproximadamente el 25% de la población carcelaria del país⁴⁴⁴.

Asimismo, se ha denunciado el abuso físico y psicológico que es ejercido de manera recurrente por parte de la policía ucraniana contra los consumidores de drogas con el objetivo de obtener dinero o información. En dicho caso, los agentes se han valido de golpizas severas, *electroschock*, asfixia parcial con máscara de gas y amenazas de violación⁴⁴⁵.

En el caso de China, es donde a los usuarios de drogas se les niega el acceso a tratamientos sustitutivos con metadona y se les obliga a pagar por la obtención de otras medicinas con las cuales lidiar el síndrome de abstinencia. En estas circunstancias, los detenidos son forzados a participar día y noche en trabajos no remunerados y son sometidos a fuertes y rutinarias golpizas, que en algunos casos ocasionan la muerte de los internos⁴⁴⁶.

⁴⁴² Ídem, p. 6.

⁴⁴³ HRW. Cambodia: Drug Centers Detain, Abuse 'Undesirables'. Officials Should Be Held to Account for Arbitrary Detention, Torture, Forced Labor. New York: Human Rights Watch, 2013.

⁴⁴⁴ HRW. "Skin on the cable". The Illegal Arrest, Arbitrary Detention and Torture of People Who Use Drugs in Cambodia. New York: Human Rights Watch, 2010.

⁴⁴⁵ Vid. STUIKYTE, R; OTIASHVILI, D; MERKINAITE, S; SARANG, A; TOLOPILO, A. The impact of drug policy on health and human rights in Eastern Europe: 10 years after the UN General Assembly Special Session on Drugs. Lithuania: Eurasian Harm Reduction Network (EHRN), 2009; y HRW. Rhetoric and Risk: Human Rights Abuses Impeding Ukraine's Fight Against HIV/AIDS'. New York: Human Rights Watch, 2008.

⁴⁴⁶ HRW. "Where Darkness Knows No Limits". Incarceration, Ill-Treatment, and Forced Labor as Drug Rehabilitation in China. New York: Human Rights Watch, 2010.

iv. Desde el interior de las Naciones Unidas, los informes de los relatores contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, también han advertido de las violaciones que las políticas sobre drogas causan al derecho a la integridad.

En el informe presentado en 2009 por el Relator Manfred Nowak⁴⁴⁷, se resaltó que existen diversas esferas en que la tortura y los malos tratos pueden ser consecuencia directa o indirecta de los enfoques actuales de la lucha contra las drogas, poniendo como ejemplo los efectos que las políticas de drogas tienen en el acceso a la atención paliativa y a los analgésicos⁴⁴⁸.

En el mismo documento, al estudiar las condiciones de detención de las personas privadas de la libertad, Nowak señaló que, contrario a lo que comúnmente se piensa, las detenciones arbitrarias, la tortura y las condiciones inhumanas son aplicadas a personas que proceden de los estratos más pobres y desfavorecidos de la sociedad, como personas con discapacidad, niños, extranjeros, minorías étnicas, usuarios de drogas, entre otros⁴⁴⁹.

Esto resulta especialmente visible en contextos en donde los recursos para satisfacer necesidades básicas son escasos, frente a lo cual los Estados establecen jerarquías injustificadas que ponen a los sectores marginados, en los que se incluye a las personas que usan drogas, en el último lugar de atención⁴⁵⁰.

Al respecto, el relator enfatiza que para garantizar el derecho a la integridad y a la salud de los consumidores de drogas detenidos, es necesario reconocer que éstos necesitan atención para el tratamiento de los síntomas de la abstinencia, tratamiento médico general, acceso a terapias de sustitución de

⁴⁴⁷ ONU. A/64/215, Informe provisional presentado por el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Sr. Manfred Nowak, 3 de agosto de 2009.

⁴⁴⁸ Ídem, párr. 2.

⁴⁴⁹ Ídem, párr. 40.

⁴⁵⁰ Ídem, párr. 61.

opiáceos y acciones de prevención que eviten el contagio por VIH/SIDA y otras enfermedades⁴⁵¹.

Este mismo Relator, en el informe sobre las condiciones de detención en Uruguay de 2009, dio a conocer diversos casos en los cuales las personas recluidas en penales, al momento de ser detenidas por conductas relacionadas con el consumo o venta de estupefacientes, fueron víctimas de agresiones, e incluso al interior del penal vieron negado en algunos casos el acceso a medicamentos y el suministro de comida⁴⁵².

Por su parte, el Relator Juan Méndez planteó, en su informe del año 2013⁴⁵³, que es habitual que las personas que consumen drogas, o se sospecha que lo hacen, y que no aceptan voluntariamente someterse a un tratamiento de desintoxicación y rehabilitación, sean recluidas en centros de internamiento obligatorios y compelidas a someterse a diversas intervenciones⁴⁵⁴. Y en estos centros, que suelen estar gestionados por fuerzas militares, paramilitares, policía o empresas privadas, los usuarios sufren sin asistencia médica un doloroso síndrome de abstinencia en razón de su drogodependencia, siéndoles administrados medicamentos desconocidos y experimentales⁴⁵⁵. Los abusos a los que son sometidos incluyen “terapia de azotes”, “terapia de pan y agua”, trabajos forzados, abusos sexuales, entre otras vejaciones causadas en nombre de la rehabilitación⁴⁵⁶.

Al respecto, diversos organismos especializados han indicado que la privación de la libertad y el trabajo forzoso no han sido reconocidos por ninguna ciencia como un tratamiento para los trastornos asociados al consumo

⁴⁵¹ Ídem, párr. 62.

⁴⁵² ONU. A/HRC/13/39/Add.2, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, 21 de diciembre de 2009.

⁴⁵³ ONU. A/HRC/22/53, Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, op. cit.

⁴⁵⁴ Ídem, párr. 40.

⁴⁵⁵ Ídem, párr. 41.

⁴⁵⁶ Ibídem; y WOLFE, D; SAUCIER, R. In rehabilitation's name? Ending institutionalized cruelty and degrading treatment of people who use drugs, En: International Journal of Drug Policy, vol. 21, N 3 (May, 2010), pp. 145-148.

de drogas⁴⁵⁷. Por tanto, la privación de la libertad acompañada del conjunto de acciones antes mencionadas, no constituye tratamiento con base empírica ni eficaz y, por el contrario, causan atroces abusos físicos y mentales que infringen gravemente las normas internacionales de derechos humanos⁴⁵⁸.

Bajo estas circunstancias, y apoyándose en los demás datos e informes recibidos, el Relator pone de manifiesto que las personas que consumen drogas sufren una enorme estigmatización y criminalización y, a menudo, al recibir atención médica esta se considera una experiencia humillante, punitiva y cruel⁴⁵⁹.

3.3.2.3. *El derecho a la libertad y seguridad personales frente a un sistema de detenciones generalizadas*

La Declaración Universal de Derechos Humanos contempla en su artículo 3, de manera amplia, el derecho de toda persona a la libertad. Éste derecho es desarrollado por el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vinculando el derecho a la libertad con la seguridad personales y estableciendo un conjunto de garantías procesales para la efectiva realización del mismo.

Dentro del estándar de protección fijado por las Naciones Unidas para este derecho, a efectos de la presente tesis, es importante señalar que, según el Comité de Derechos Humanos, la libertad personal reconocida en el artículo 9 del Pacto hace referencia a la ausencia de confinamiento físico y no a una libertad general de acción, por lo que su privación supone una restricción de

⁴⁵⁷ OMS; UNODC; ONUSIDA. Technical Guide for Countries to Set Targets for Universal Access to HIV Prevention, Treatment and Care for Injecting Drug Users. Washington: World Health Organization, 2009 (updated 2012).

⁴⁵⁸ Vid. ONU. A/HRC/22/53, Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, op. cit., párr. 42.

⁴⁵⁹ Ídem, párr. 72.

movimientos más estricta en un espacio más limitado que la mera interferencia con la libertad de circulación⁴⁶⁰.

Entre las situaciones mencionadas por el HRC como constitutivas de una privación de la libertad se mencionan, entre muchas otras, la detención en dependencias judiciales, la reclusión preventiva, la detención administrativa, el internamiento de niños en instituciones y la hospitalización involuntaria⁴⁶¹. Siendo todas estas susceptibles de ser experimentadas por las personas usuarias de drogas en aplicación de las leyes penales que castigan el tráfico y consumo de sustancias. Asimismo, la última de ellas es especialmente predicable de los internamientos obligatorios en centros de tratamiento y rehabilitación, ya sea como sanción penal impuesta o como confinamiento arbitrario para la desintoxicación.

Por su parte, la seguridad personal, contemplada en el mismo artículo 9 busca proteger a todas las personas contra lesiones físicas o psicológicas que sean infligidas de manera intencionada, al margen de que quien las padezca se encuentre o no privado de la libertad⁴⁶². Según indica el HRC, el derecho a la seguridad personal se ve vulnerado, por ejemplo, cuando un funcionario de un Estado Parte en el Pacto causa injustificadamente una lesión corporal a una persona⁴⁶³.

No obstante, este derecho también puede verse afectado por particulares cuando estos ejercen competencias relacionadas con la detención o la reclusión. El hecho de que el Estado autorice a particulares o entidades privadas a ejercer competencias en dicha materia, no exime a éste de su responsabilidad de dar cabal cumplimiento a las prescripciones del artículo 9 del PIDCP, existiendo en dicho caso la obligación adicional de limitar

⁴⁶⁰ Vid. HRC. Observación General No. 35, Artículo 9 (Libertad y seguridad personales), 16 de diciembre de 2014, párrs. 3 y 5. Esta Observación General reemplazó a la Observación General No. 8 sobre el derecho a la libertad y a la seguridad personales, adoptada en el 16 período de sesiones del año 1982.

⁴⁶¹ Ídem, párr. 5.

⁴⁶² Ídem, párrs. 3 y 9.

⁴⁶³ Ídem, párr. 9.

rigurosamente las competencias delegadas y ejercer un control estricto que asegure que no haya lugar a detenciones arbitrarias o ilegales.

El alcance del derecho a la seguridad personal, así esgrimido, hace evidente una vinculación directa de éste con el derecho a no sufrir torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes contemplado en el artículo 7 del PIDCP.

Bajo este entendido, a este respecto resultan aplicables los argumentos planteados en el punto anterior sobre los centros de internamiento obligatorio para usuarios de drogas y los tratos vejatorios a que puede haber lugar, por cuanto estos centros constituyen una forma efectiva de privación de la libertad en los términos del artículo 9 del Pacto.

En el sentir del Comité de Derechos Humanos, el derecho a la libertad y seguridad personales, y a no padecer de una detención arbitraria o ilegal, resulta aplicable a todas las formas de privación de la libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo la toxicomanía⁴⁶⁴, siendo merecedora de protección toda persona sujeta a la jurisdicción del Estado sin discriminación alguna⁴⁶⁵.

3.3.2.3.1. Principales factores de violación del derecho a la libertad y la seguridad personales

Algunas de las situaciones, derivadas de la aplicación de las políticas sobre drogas, que dan lugar a la vulneración de este derecho son:

i. Como fue explicado al momento de abordar los factores del desencuentro entre las políticas sobre drogas y los derechos humanos, con

⁴⁶⁴ Vid. HRC. Observación General No. 8, Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9), 1982, párr. 1.

⁴⁶⁵ Vid. HRC. Observación General No. 35, Artículo 9 (Libertad y seguridad personales), op. cit., párr. 3.

base en las obligaciones impuestas por el régimen internacional de fiscalización de drogas, los Estados han hecho un uso desmedido del derecho penal, aumentando significativamente los tipos penales relacionados con las drogas y las sanciones aplicables.

Ello ha ocasionado un crecimiento exponencial de la población carcelaria en muchos países del mundo, no solo por el número de personas sancionadas por el uso de drogas que son ingresada a los centros penitenciarios, sino por la larga duración de su estancia derivada del aumento de los montos mínimos y máximos de las penas impuestas.

Ilustración 24 - Evolución comparadas de aumento de tipos penales relacionados con las drogas en América Latina

Año		1950	1960	1970	1980	1990	2000	2012
Argentina	Artículos penales	1	1	1	6	15	15	13
	Verbos rectores	4	4	4	34	62	62	52
Bolivia	Artículos penales	0	0	8	8	25	25	25
	Verbos rectores	0	0	12	12	52	52	52
Brasil	Artículos penales	1	1	1	5	5	5	7
	Verbos rectores	17	17	30	54	54	54	57
Colombia	Artículos penales	2	2	2	7	9	12	12
	Verbos rectores	9	9	9	25	33	38	50
Ecuador	Artículos penales	0	5	8	8	25	25	23
	Verbos rectores	0	9	20	20	72	72	67
México	Artículos penales	2	2	5	4	4	5	8
	Verbos rectores	17	17	33	35	35	32	36
Perú	Artículos penales	2	2	3	4	6	9	11
	Verbos rectores	20	20	24	24	26	34	62

Fuente: UPRIMNY R; GUZMÁN D. 2012⁴⁶⁶.

⁴⁶⁶ UPRIMNY, R; GUZMÁN, D; PARRA, J. La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América Latina. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), 2012, p. 57.

La ilustración nos muestra algunos ejemplos de cómo los tipos penales relacionados con drogas han aumentado de manera significativa entre los años 1950 y 2012, favoreciendo un aumento en el número de procesados por estas conductas.

Algunos estudios indican que en los últimos 50 años en América Latina las penas por delitos relacionados con las drogas han aumentado hasta en 20 veces⁴⁶⁷. La siguiente ilustración muestra como en siete países de América Latina, el monto de la pena impuesta por el delito de tráfico de estupefacientes ronda en todos los casos el máximo legal imponible a delitos relacionados con drogas, en general.

Ilustración 25 - Comparación entre penas máximas en delitos relacionados con drogas y las sanciones aplicadas al tráfico de estupefacientes

Pena / País	Pena máxima	Pena máxima dentro del total de delitos de drogas	Pena máxima para tráfico de estupefacientes
Argentina	35	20	15
Bolivia	30	30	25
Colombia	60	30	30
México	60	40	25
Perú	35	35	15
Ecuador	35	16	16
Brasil	30	20	15

Fuente: UPRIMNY R; GUZMÁN D. 2012⁴⁶⁸.

Al respecto, es importante señalar que en aquellos países, muchas de las personas juzgadas bajo el delito de tráfico de estupefacientes se corresponden con usuarios de drogas que fueron detenidos con pequeñas cantidades destinadas a su consumo personal⁴⁶⁹, lo que aumenta

⁴⁶⁷ Ídem, pp. 26-29; y GARZÓN, J; POL, L. El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina, op. cit., p. 4.

⁴⁶⁸ UPRIMNY, R; GUZMÁN, D; PARRA, J. La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América Latina, op. cit., p. 36.

⁴⁶⁹ Al respecto puede verse la **Ilustración 20** del presente trabajo. En igual sentido puede consultarse: CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, op. cit., pp. 36-39.

exponencialmente el número de detenidos e impacta negativamente en las condiciones de detención.

Incluso en países como España, donde el consumo personal de drogas no se encuentra penalizado, y que incorpora en su política sobre drogas una perspectiva de salud pública para el abordaje de los problemas relacionados con éstas, las tasas de procedimientos judiciales iniciados por tráfico de drogas siguen siendo altas, aunque con una sensible disminución progresiva.

Ilustración 26 - Procedimientos totales por tráfico de drogas iniciados en España (2009-2013)

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	DIF 2013-2012
TOTALES	22.689	26.392	23.163	21.977	21.164	-3,65%

Fuente: FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO ESPAÑA 2014⁴⁷⁰.

ii. Como ha sido dicho, el reiterado uso de sanciones desproporcionadas para delitos menores ha disparado las cifras de la población carcelaria y sometidos a los presos a condiciones precarias de detención, principalmente en algunos países de Asia y América Latina.

En Camboya, Vietnam y Laos, por ejemplo, los informes elaborados por HRW⁴⁷¹, muestran que al menos medio millón de personas se encuentran confinadas en centros de detención obligatoria como medidas para su tratamiento, siendo sometidas a frecuentes violaciones a su seguridad personal.

⁴⁷⁰ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. Memoria de la Fiscalía General del Estado para el año 2014. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de Justicia, 2014, p. 269.

⁴⁷¹ Vid. HRW. "Skin on the cable". The Illegal Arrest, Arbitrary Detention and Torture of People Who Use Drugs in Cambodia, op. cit.; HRW. Cambodia: Drug Centers Detain, Abuse 'Undesirables'. Officials Should Be Held to Account for Arbitrary Detention, Torture, Forced Labor, op. cit.; y HRW. Torture in the name of treatment. Human Right abuses in Vietnam, China, Cambodia and Lao PDR. New York: Human Rights Watch, 2012.

Las **Ilustraciones 18 a 20** de esta tesis muestran como en Chile, para el año 2012, del total de detenciones por delitos relacionados con drogas el 94% estaba imputado a la posesión (60%), tráfico (19%) y consumo de sustancias (15%). Por su parte, Bolivia y México aplican al delito de tráfico de drogas penas mayores a las previstas para el homicidio simple. Por ultimo, en Colombia, el 98% de las personas que permanecen detenidas por tráfico de drogas no tiene probada una participación importante en las redes del narcotráfico; mientras que en México el 75% de estos detenidos lo están por haber sido encontrados con cantidades mínimas de sustancias ilícitas.

Los Estados Unidos de América tampoco escapan a esta realidad, en su jurisdicción el número total de encarcelados por tipos penales de drogas creció entre los años 1972 a 2011, de 330.000 a 2,3 millones de personas⁴⁷².

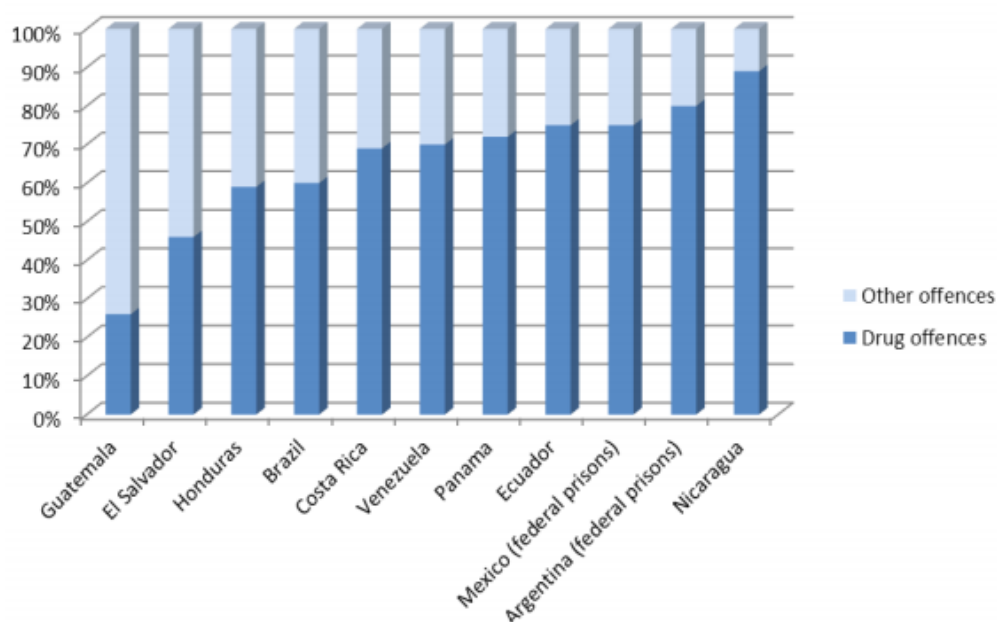
iii. En América Latina, existe una gran proporción de mujeres encarceladas por delitos menores de drogas –tráfico de pequeñas cantidades y consumo–, que ha aumentado la población carcelaria en casi el doble entre 2006 y 2011 –pasando de 40.000 a 74.000 mujeres–, sometiendo a las detenidas, y en algunos casos a sus hijos menores y sus familias al padecimiento de condiciones de vida devastadoras⁴⁷³.

La siguiente ilustración muestra como en América Latina el número de mujeres encarceladas por delitos de drogas constituye la mayor proporción con respecto del total de mujeres en prisión.

⁴⁷² Vid. STEVENSON, B. *Drug Policy, Criminal Justice and Mass Imprisonment*. Geneva: Global Commission on Drug Policy, 2011, p. 3; y TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. *La Guerra contra las Drogas: Socavando los Derechos Humanos. Count the costs 50 years of the war on drugs* [en línea], op. cit., p. 9.

⁴⁷³ GIACOMELLO, C. *Women, drug offenses and penitentiary systems in Latin America*. London: International Drug Policy Consortium (IDPC), 2013, p. 9.

Ilustración 27 – Proporción de mujeres en prisión en América Latina por delitos de drogas, frente a otros delitos



Fuente: GIACOMELLO C. 2013⁴⁷⁴.

iv. Partiendo de las consideraciones realizadas en el apartado anterior respecto de los tratos vejatorios a que son sometidos los usuarios en los centros de detención, penales e instituciones de tratamiento obligatorio, vale decir que su situación se ve agravada por la densidad de la población detenida que acogen dichos centros.

En China, existen alrededor de 700 centros de desintoxicación obligatoria y 165 de reeducación basados en el trabajo, los cuales albergan un total de población que en el año 2005 superaba las 350.000 personas.

Esto ha significado que la prevalencia del contagio por VIH/SIDA sea mayor en las prisiones que en otras comunidades, debido a la presencia de consumidores de drogas inyectables y la ausencia de un tratamiento sustitutivo o de reducción del daño que pueda ayudar a contener la situación⁴⁷⁵ –por

⁴⁷⁴ Ídem, p. 10.

⁴⁷⁵ TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. La Guerra contra las Drogas: Socavando los Derechos Humanos. Count the costs 50 years of the war on drugs [en línea], op. cit., p. 9.

ejemplo, tratamientos con metadona, programas de suministro de jeringuillas, etc.—.

v. Finalmente, sobre violación a las garantías a la libertad y seguridad personales establecidas en el artículo 9 del PIDCP, para evitar las detenciones arbitrarias y/o ilegales, cabe mencionar que en países como Irán, las personas encausadas por tráfico de drogas son juzgadas por tribunales revolucionarios a los que se les está permitido excluir en las audiencias la defensa letrada, y en los que las apelaciones no encuentran respaldo legal⁴⁷⁶.

La ley de drogas de Malasia permite la detención por 60 días, sin previa orden judicial, de las personas sospechosas de estar involucradas en el tráfico de drogas, sin que exista la obligación de poner al detenido a disposición de un tribunal que defina su situación. En caso de que dicha orden de detención sea extendida, la Corte podrá decidir si concede la libertad al sospechoso, en caso negativo, la persona podría seguir siendo detenida por intervalos consecutivos de hasta dos años. A finales de 2008 más de 1.600 personas se encontraban detenidas bajo el amparo de esta norma⁴⁷⁷.

Un último ejemplo podemos verlo en Indonesia, donde los usuarios de drogas inyectables pueden ser detenidos, al amparo de la ley, hasta por nueve meses antes de ser sentenciados. Una encuesta aplicada entre 2007 y 2008 entre la población detenida dio a conocer que más del 60% de los encuestados habían sido víctimas de abusos físicos por parte de los cuerpos policiales con ocasión de su detención⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ SIAL, O. A Guide to the Legal System of the Islamic Republic of Iran. [S.L.]: Iranian Law Books, 2011.

⁴⁷⁷ US DEPARTMENT OF STATE. 2008 country reports on human rights practices: Malaysia. Washington D.C.: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009.

⁴⁷⁸ DAVIS, S.L.M; CATALYST, A; et al. "Police Abuse of Injection Drug Users in Indonesia", En: At What Cost? HIV and Human Rights Consequences of the Global "War on Drugs". New York: International Harm Reduction Development Program, Open Society Institute, 2009, pp. 18-34.

3.3.2.4. *El derecho a la salud en el abordaje de los problemas relacionados con drogas*

La Declaración Universal de Derechos Humanos dispone en su artículo 25 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure para sí, y su familia, *“la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)”*⁴⁷⁹.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), reproduce, complementa y eleva esta norma al establecer que toda persona tiene derecho, no solo a un nivel adecuado de vida sino, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

El PIDESC no sólo viene a brindar fuerza normativa al reconocimiento inicial expresado en la DUDH, sino que otorga un claro mandato prestacional para los Estados al imponerles la obligación de tomar las medidas necesarias para garantizar el efectivo disfrute del derecho, en términos de la mayor calidad posible.

En efecto, el propio artículo enuncia algunas de las medidas que deberán ser adoptadas por los Estados Parte a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho⁴⁸⁰.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) ha expresado que el derecho a la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos, precisando que todo ser humano es titular de esta garantía, a su más alto nivel, a fin de

⁴⁷⁹ Vid. Artículo 25, Declaración Universal de derechos Humanos, 1948.

⁴⁸⁰ Vid. Artículo 12.2, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

que pueda contar con las condiciones necesarias para alcanzar una vida digna⁴⁸¹.

Bajo esta perspectiva, el derecho a la salud se encuentra estrechamente vinculado al ejercicio de otros derechos humanos amparados por la Carta Internacional de Derechos Humanos, a tal punto que su realización depende de ellos, como por ejemplo: el derecho a la vida, a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a no ser sometido a torturas, entre muchos otros⁴⁸².

En sus Comentarios Generales al derecho a la salud, el ECOSOC detalla el estándar internacional predicable a este derecho, precisando que el mismo no debe ser entendido como un mero derecho a estar sano, sino que entraña, a su vez, un importante conjunto de libertades y derechos.

Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y a no padecer injerencias, ni ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuados. Por su parte, entre los derechos, contempla el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible.

El derecho contemplado en el artículo 12 del PIDESC comprende, en todos sus formas y niveles cuatro elementos esenciales e interrelacionados, a saber⁴⁸³:

- i. **Disponibilidad.** Implica que el Estado cuente con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. Todos ellos dotados de factores básicos como agua potable, condiciones

⁴⁸¹ Vid. ECOSOC. E/C.12/2000/4, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Comentarios Generales), 11 de agosto de 2000, párr. 1.

⁴⁸² Ídem, párr. 3.

⁴⁸³ Ídem, párr. 12.

sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas, personal médico y profesional capacitado, y medicamentos esenciales.

- ii. **Accesibilidad.** Los bienes y servicios en salud deben ser accesibles a todos, garantizando: a) *No discriminación*, permitiendo el acceso a los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad; b) *Accesibilidad física*, en su ubicación geográfica, en las proximidad a los elementos básicos como el agua potable y cuidado sanitarios, y en el acceso adecuado a los edificios para personas con discapacidades; c) *Accesibilidad económica (asequibilidad)*, para que los bienes y servicios de salud puedan estar al alcance de todos, estableciendo pagos por la atención y servicios básicos que respondan a criterios de equidad y que permitan el disfrute a grupos socialmente desfavorecidos; d) *Acceso a la información*, que comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con las salud.
- iii. **Aceptabilidad.** Los bienes y servicios en materia de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y de los factores culturales de las personas, minorías, pueblos y comunidades a que van dirigidos. Este elemento comprende igualmente un trato sensible a las necesidades de género y al ciclo de vida de las personas.
- iv. **Calidad.** Los establecimientos, bienes y servicios deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico, prestando atención de calidad, que implica: personal medicamente capacitado, medicamentos y equipos hospitalarios científicamente probados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

La política mundial sobre drogas, marcada por el enfoque represivo de los problemas asociados a éstas, y la ausencia de un enfoque de salud pública y derechos humanos, causa múltiples violaciones a este derecho.

Algunas de ellas ya han sido puestas de presente en esta tesis al abordar los factores del desencuentro entre las políticas de drogas y los derechos humanos, así como detalladas en las violaciones cometidas a los derechos a no ser sometido a tortura, y al derecho a la libertad y seguridad personales.

Por lo anterior, a continuación nos valdremos de algunos argumentos ya presentados, encuadrándolos en categorías de violación a este derecho propuestas por el ECOSOC⁴⁸⁴, basadas en los ámbitos de garantía del derecho a la salud, intentando no hacer vanas reiteraciones.

3.3.2.4.1. El desconocimiento de la obligación de respetar el derecho a la salud

La obligación de respetar el derecho a la salud puede ser causada por la denegación de acceso a establecimientos, bienes y servicios de salud a determinadas personas o grupos como resultado de una discriminación *de iure* o *de facto*.

Los casos planteados en los apartados anteriores respecto de los países, principalmente asiáticos, en los que se deniega la atención sanitaria y sociosanitaria adecuada a los usuarios de drogas recluidos en centros obligatorios de tratamiento, vulnera claramente esta norma. Ello incluye cualquier acto en el que a los usuarios de drogas, por su condición de tales, no se les ofrece asistencia sanitaria básica o especializada para el abordaje de su problema de adicción, cuando ellos así lo solicitan.

La criminalización y estigmatización a que son sometidos los usuarios de drogas constituyen obstáculos legales y sociales para el acceso de éstas

⁴⁸⁴ Ídem, párrs. 50-52.

personas no solo a la atención sanitaria, sino también a los programas de reducción del daño⁴⁸⁵.

Esto mismo ocurre con la penalización de la posesión de implementos para inyectarse, o cuando la policía incrementa su presencia y acciones en los sectores en los que se ubican los programas de reducción del daño⁴⁸⁶.

3.3.2.4.2. El desconocimiento de la obligación de proteger el derecho a la salud

La obligación de proteger el derecho a la salud se ve desconocida cuando el Estado no adopta las medidas necesarias para evitar, dentro de su jurisdicción, que las personas puedan ver vulnerado éste derecho por parte de terceros.

Limitándolo a nuestro objeto de estudio, estas violaciones pueden tener origen, principalmente, en: i) La omisión de regular las actividades de los particulares que puedan implicar afectaciones al derecho a la salud; ii) La no protección de los consumidores y trabajadores contra prácticas perjudiciales a su salud; iii) La no disuasión de la producción, comercialización y consumo de tabaco, estupefacientes y otras sustancias.

La omisión por parte del Estado de regular el funcionamiento de los centros de rehabilitación administrados por particulares, en los cuales se empelan métodos carentes de evidencia científica o eficacia empírica, constituye una violación a éste ámbito del derecho a la salud.

⁴⁸⁵ GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. The Negative Impact Of The War On Drugs On Public Health: The Hidden Hepatitis C Epidemic. [S.L.]: Global Commission on Drug Policy, 2013.

⁴⁸⁶ TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. La Guerra contra las Drogas: Socavando los Derechos Humanos. Count the costs 50 years of the war on drugs [en línea], op. cit., p. 10.

Al respecto, un estudio realizado por el Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas entre los años 2011 y 2014 puso de presente que la mayoría de los países participantes no cuentan con un sistema de acreditación específico para los Programas de Reducción de la Demanda⁴⁸⁷, existiendo sólo en algunos casos mecanismos de regulación para las diferentes áreas de salud y niveles de atención dirigidos a personas con problemas relacionados con el uso de sustancias psicoactivas. Esta situación hace que, en algunas ocasiones, se presenten dificultades para alcanzar niveles adecuados de coordinación que garanticen la calidad de los programas.

De otro lado, bajo esta misma categoría, los tratamientos de desintoxicación obligatorios, en los que no media el consentimiento de los usuarios de sustancias, vulneran claramente el derecho a la salud en dos dimensiones: i) Respecto de la libertad que asiste a la persona de controlar su cuerpo y decidir, en consecuencia, su incorporación o no a un tratamiento médico que mejore su salud; y ii) El derecho al acceso a la salud en términos de calidad, en la medida en que, como ha quedado expresado en puntos anteriores, los tratamientos en los que no media el consentimiento no suelen aportar resultados eficaces, y en la mayoría de los casos están acompañados de métodos que no se basan en la evidencia científica ni cuentan con respaldo empírico.

Finalmente, otro ejemplo de violación del derecho a la salud, en el ámbito de la protección, podemos encontrarlo en los efectos que ocasionan las acciones de aspersión de cultivos ilícitos. Algunos estudios han indicado que las políticas de erradicación forzosa de cultivos ilícitos generan perjuicios directos a la salud que pueden incluir daños al a vista, a la piel, e incluso, abortos espontáneos⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ Vid. COPOLAD. Calidad y evidencia en la reducción de la demanda de drogas. Marco de referencia para la acreditación de programas. Madrid: Programa COPOLAD, 2014, p. 240.

⁴⁸⁸ TNI. Ecuador: "Collateral Damage" From Aerial Spraying on the Northern Border. Transnational Institute (TNI), 1 December 2003 [en línea]. <https://www.tni.org/es/node/12061> [citado en noviembre 6 de 2015]; y WALSH, J; SANCHEZ-GARZOLI, G; SALINAS ABDALA, Y.

Al respecto, el Consejo de Estado de Colombia, al estudiar un caso sometido a su consideración sobre daños antijurídicos causados por la fumigación con glifosato, y en el que declaró la responsabilidad del Estado, precisó que éste tiene la responsabilidad de controlar y vigilar el uso de este tipo de sustancias, así como el riesgo que éstas generan para el medio ambiente y la población, con el fin de mitigar o evitar daños antijurídicos colaterales⁴⁸⁹.

En dicho fallo, el Consejo de Estado recuerda argumentos esgrimidos por la Defensoría del Pueblo de Colombia al denunciar en otro caso los daños a la salud y al medio ambiente que ocasiona la fumigación con glifosato en los Parques Nacionales Naturales, resaltando que este tipo de programas *“amenaza los derechos de miles de habitantes de las zonas rurales fumigadas a gozar de un medio ambiente sano, a la salud y a la vida, así como los derechos de los niños”*⁴⁹⁰.

Un estudio realizado en 2005 sobre citotoxicidad y genotoxicidad en células humanas expuestas *in vitro* a glifosato, indicó que los resultados sugieren que *“el mecanismo de acción del glifosato no se limita únicamente a las plantas, sino que puede alterar la estructura del ADN en otros tipos de células como son las de los mamíferos”*⁴⁹¹.

De esta forma, las labores de aspersión con glifosato violan el derecho a consagrado en el artículo 12 del PIDESC en dos sentidos: i) Por los daños directos que causan en la salud física de las personas; ii) Por el impacto

La aspersión de cultivos de uso ilícito en Colombia, una estrategia fallida. Bogotá: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 2008.

⁴⁸⁹ CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 20 de febrero de 2014, Proceso 41-001-23-21-000-2000-02956-01, pp. 70-71.

⁴⁹⁰ Ídem, p. 48.

⁴⁹¹ GROTT DE RESTREPO, H. Citotoxicidad y genotoxicidad en células humanas expuestas *in vitro* a glifosato, En: Revista del Instituto Nacional de Salud, vol. 25, No. III, 2005, pp. 335-345.

negativo que causa al medio ambiente en el cual viven cultivadores y campesinos, y que pertenece a toda la humanidad⁴⁹².

3.3.2.4.3. El desconocimiento de la obligación de cumplir el derecho a la salud

La obligación de cumplir el derecho a la salud se ve incumplida cuando los Estados no adoptan todas las medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la salud, entre lo que puede citarse, a manera de ejemplo: i) La no adopción o aplicación de una política pública de salud que garantice el derecho de todos; ii) La insuficiente o inadecuada asignación de recursos públicos que impidan el disfrute del derecho a la salud de personas o grupos, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad o marginalidad; iii) La falta de monitoreo del disfrute del derecho a la salud por parte de indicadores oportunos; iv) La ausencia de un enfoque de salud basado en la perspectiva de género, entre otras acciones.

El enfoque represivo de la política mundial sobre drogas ha ocasionado que los países destinen una gran cantidad de esfuerzos y recursos al fortalecimiento de los cuerpos de seguridad del Estado, al despliegue de acciones ofensivas contra grupos de crimen organizado y a la realización de labores de erradicación de forzosa de cultivos.

⁴⁹² Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de Colombia ha señalado que en estos casos, cuando se presenta un daño colectivo al medio ambiente, “se trata de un perjuicio que recae sobre el medio ambiente, esto es, un valor, interés o derecho público colectivo, supraindividual, cuyo titular es la humanidad o la colectividad en general, no un particular ni un sujeto determinado, esto es, el quebranto afecta no a una sino a todas las personas, y exclusivamente al medio natural en sí mismo considerado, es decir, las ‘cosas comunes’ que en ocasiones hemos designado como ‘bienes ambientales’ tales como el agua, el aire, la flora y la fauna salvaje. Se trata entonces de aquello que se ha convenido llamar ‘perjuicios ecológicos puros’”. Vid. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA. Sala de Casación Civil, sentencia de mayo 16 de 2011, rad. 52835-3103-001-2000-00005-01, M.P. William Namen Vargas. En el mismo sentido, sobre los daños colectivos al medio ambiente, puede consultarse: VINEY, G; JOURDAIN, P. *Traité de droit civil. Les conditions de la responsabilité*. París: L.G.D.J, 1998, p. 55.

En el debate actual sobre la necesidad de reformar el régimen internacional de fiscalización, las organizaciones civiles denuncian que esta distribución de los recursos va en detrimento de la atención sanitaria a los usuarios de drogas, que podrían verse beneficiados de atención adecuada en los niveles primario, hospitalario y especializado, o de programas encaminados a la reducción de daños, cuya ausencia aumenta los problemas de salud pública asociados al consumo de drogas, en especial en aquellas sustancias en que se usa la vía parenteral⁴⁹³.

El acceso a la salud para todos los individuos también se ve vulnerado cuando no se incorpora a las políticas nacionales de salud los componentes necesarios destinados a la atención de las personas que padecen trastornos derivados del consumo frecuente y reiterado de sustancias psicoactivas. Por ejemplo, cuando no se contempla el acceso a tratamientos de sustitución o deshabituación, o recursos necesarios que eviten el agravamiento de los problemas derivados de su uso de sustancias. La garantía de este ámbito puede estar representada, por ejemplo, en acciones de reducción del daño, como la puesta a disposición de salas de consumo supervisado, o el suministro de material desechable de inyección.

El acceso a estas medidas de eficacia comprobada para la reducción del daño –terapias de sustitución de opiáceos e intercambio de jeringuillas– es limitado y su disponibilidad en términos generales es nula, pese a que monitores de las Naciones Unidas los han reconocido como un requerimiento del derecho a la salud para usuarios de drogas inyectables⁴⁹⁴. Al respecto es importante recordar que la metadona y la buprenorfina, usadas en tratamientos

⁴⁹³ Según datos de la Organización Mundial de la Salud, el consumo de drogas inyectables causa una de cada diez nuevas infecciones de VIH a nivel mundial, y hasta el 90% de ellas en las regiones de Europa Oriental y Asia Central. Vid. WHO. Status Paper on Prison, Drug and Harm Reduction. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe, 2005, p. 3.

⁴⁹⁴ Vid. HARM REDUCTION INTERNATIONAL. Russia, human rights and the building understanding of harm reduction and the right to health [en línea]. <http://www.ihra.net/contents/1010> [citado en 14 de noviembre de 2015].

de sustitución se encuentran contemplados en la lista de medicamentos esenciales de la OMS⁴⁹⁵.

En la actualidad, se estima que el número total de consumidores problemáticos de drogas que podrían precisar de este tipo de atenciones asciende a 15.9 millones de personas en al menos 158 países y territorios del mundo⁴⁹⁶, lo que representa cerca de un 0,21% de la población mundial.

3.3.2.5. *Otros derechos humanos vulnerados con la aplicación de las política mundial sobre drogas*

Al igual que ocurre con la vida, la prohibición de tortura, la integridad y seguridad y la salud, existen otros muchos derechos reconocidos por la Carta Internacional de Derechos Humanos que son violados con la implementación de la política mundial sobre drogas en los ámbitos domésticos de los Estados.

Sin el ánimo de restar importancia a éstos, ni de ser exhaustivos en nuestro planteamiento, aportaremos algunos breves ejemplos más que denotan condiciones materiales de violación:

i. *El derecho a la igualdad y no discriminación*, expresado en el artículo 7 de la DUDH y protegido por el artículo 26 del PIDCP, impone a los Estados la obligación de brindar protección legal a todas las personas sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁴⁹⁵ El listado de medicamentos considerados esenciales por la Organización Mundial de la Salud puede consultarse en: <http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/en/>

⁴⁹⁶ Vid. MATHERS, B; DEGENHARDT, L; PHILLIPS, B; WIESSING, L; HICKMAN, M; STRATHDEE, S; et al. Global epidemiology of injecting drug use and HIV among people who inject drugs: a systematic review, *En*: Lancet, No. 372 (9651), 2008, pp. 1733-1745.

La obligación de no discriminación contenida en los tratados internacionales de protección de derechos humanos incluye las condiciones personales y sociales en las que se encuentran los usuarios de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, así como las personas que toman parte en alguna de las actividades de la cadena de las drogas penalmente sancionadas.

Al respecto, vale decir que el reproche jurídico otorgado a las conductas que realizan no puede implicar, bajo ninguna circunstancia, el desconocimiento de esta obligación de proteger y respetar sus derechos sin discriminación, siendo por tanto un límite efectivo a las actuaciones estatales en materia de lucha contra el tráfico de estupefacientes.

Lo anterior, por cuanto hemos observado durante el desarrollo de esta tesis que las personas involucradas en problemas relacionados con las drogas, en especial los usuarios, suelen verse sometidos a un trato discriminatorio, que hace necesario reafirmar la existencia de una obligación positiva por parte del Estado de garantizar la igual protección legal a éstas personas que al resto de seres humanos bajo su jurisdicción.

En efecto, la desaprobación del consumo de drogas estigmatiza a los usuarios individuales y, en ocasiones, a comunidades enteras, que ven limitada su capacidad para participar en la vida social y económica de su Estado⁴⁹⁷.

Lo usuarios de drogas que son detenidos, en especial los más jóvenes, se ven excluidos de ámbitos como la educación y el empleo, incrementando su exposición a las drogas y a los problemas sanitarios, sociales y económicos que se relacionan con éstas.

En términos generales, la discriminación por razón del uso de sustancias –así como por otras acciones como el tráfico y el cultivo– empuja a las personas al ámbito oscuro de la clandestinidad, dificultando aún más su acceso

⁴⁹⁷ Vid. IDPC. Guía sobre políticas de drogas, 2ª Ed. London: International Drug Policy Consortium, 2012, p. 12.

a programas sociales y sanitarios, y alejándolos de la posibilidad de abandonar los consumos problemáticos.

ii. El derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, reconocido en el artículo 12 de la DUDH y protegido por el artículo 17 del PIDCP, se ve claramente afectado con ocasión de la criminalización del consumo.

Pese a los daños que el uso de drogas puede llegar a causar a las personas, la decisión de su empleo y consumo entra el ámbito más íntimo de la decisión de los usuarios, que gozan con la libertad para controlar su salud y su cuerpo⁴⁹⁸.

La criminalización del consumo constituye a su vez una violación a diversos derechos en la medida en que: i) Afecta la vida íntima de los usuarios que deciden su uso individualmente, exponiéndolos y estigmatizándolos ante el Estado, la justicia y la sociedad; ii) Condena los usos ancestrales y las prácticas tradicionales que los pueblos indígenas realizan legítimamente con algunas sustancias, como manifestación de su acervo cultural, por ejemplo, la masticación de la hoja de coca; y iii) Viola el derecho a la salud de los usuarios problemáticos de drogas que no ven reconocida su afección a la salud física y mental derivada del consumo, negándoseles el acceso a un tratamiento oportuno y de calidad.

iii. El derecho a gozar de un nivel de vida adecuado, contenido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y protegido por el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se ve también afectado por las políticas sobre drogas.

Los programas de aspersión aérea de cultivos han ocasionado el desplazamiento de miles de personas del campo hacia zonas urbanas,

⁴⁹⁸ Vid. ECOSOC. E/C.12/2000/4, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Comentarios Generales), op. cit., párr. 8.

inseguridad alimentaria y la afección a su bienestar, ante el quebrantamiento de sus medios de subsistencia⁴⁹⁹.

Algunos datos disponibles informan que en Colombia, en promedio, se se produce cada año el desplazamiento de entre 10.000 y 20.000 indígenas debido a las labores de erradicación⁵⁰⁰.

Por su parte, en Afganistán la prohibición de estos cultivos, su erradicación forzada, el encarcelamiento de agricultores, y otros factores asociados a las confrontaciones armadas recurrentes por fuerzas internacionales, no sólo a disminuido la producción de opio, sino que con ello ha ocasionado la perdida total de ingresos para muchas familias, su desplazamiento interno y su emigración a Pakistán⁵⁰¹.

En países como los Estados Unidos de América, la condena por delitos relacionados con drogas trae como consecuencia aparejada la cancelación de beneficios de la seguridad social, la participación en programas de vivienda social, y el acceso a subvenciones educativas, con lo que empeoran las condiciones de pobreza y marginalización de las personas involucradas en problemas legales por drogas, y las de sus familias⁵⁰².

⁴⁹⁹ Bien es cierto que, en los últimos años, algunos países donde tradicionalmente se han ubicado los cultivos con destino ilícito han transitado hacia políticas de desarrollo alternativo que en mayor medida vienen tomando en consideraciones las posibilidades de desarrollo del mercado de la región en que intervienen, para generar una verdadera opción de ingresos.

⁵⁰⁰ Vid. WOLA. Deteriorating situation of indigenous communities in Colombia [en línea]. http://www.wola.org/news/deteriorating_situation_of_indigenous_communities_in_colombia [citado en 17 de noviembre de 2015]; y GARZÓN, J; POL, L. El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina, op. cit., p. 4.

⁵⁰¹ BROWN, V., 'U.S. Counternarcotics Strategy in Afghanistan'. Testimony before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, October 2009 [en línea]. <http://www.drugcaucus.senate.gov/sites/default/files/U%20S%20%20Counternarcotics%20Strategy%20in%20Afghanistan-July%202010.pdf> [citado en 18 de noviembre de 2015].

⁵⁰² HRW. No second chance. People with Criminal Records Denied Access to Public Housing. New York: Human Rights Watch, 2004.

3.4. POLÍTICAS SOBRE DROGAS: ACCIONES LOCALES, EFECTOS MUNDIALES

Hasta este punto hemos observado como la política mundial sobre drogas, a través de su implementación en el ámbito interno de los países, ha venido generando, a lo largo de 54 años de ejecución, un sinnúmero de circunstancias materiales que vulneran los derechos humanos protegidos por las Convenciones internacionales de las Naciones Unidas.

Hemos advertido que el desconocimiento de las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, con sus múltiples efectos, socava a su vez, las finalidades, propósitos y principios fijados por la Carta de las Naciones Unidas como fundamentos para el nuevo orden mundial que establece, en particular lo atinente al respeto y promoción de estos derechos.

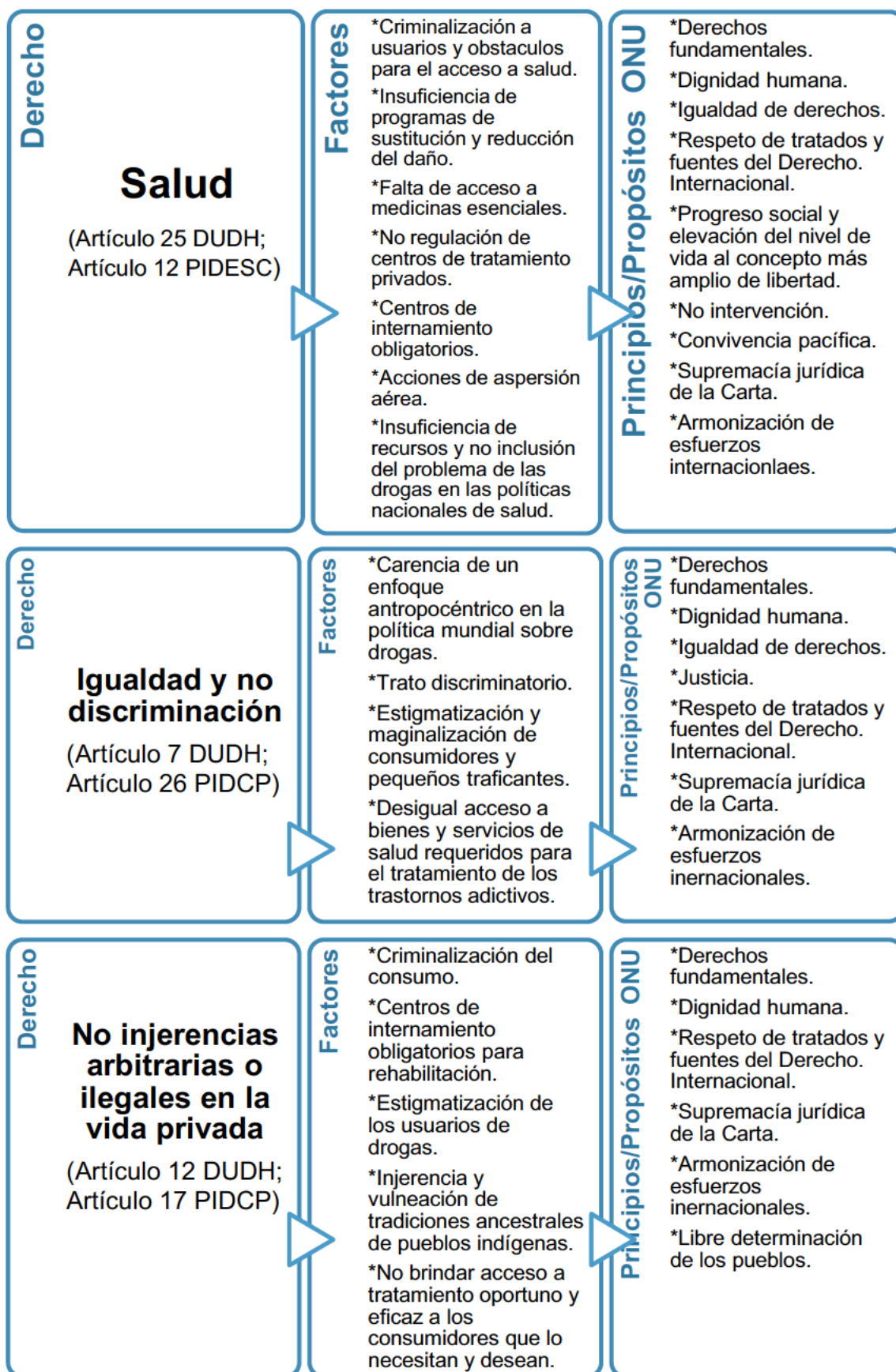
Teniendo en cuenta que el Capítulo II de este trabajo lo hemos dedicado detallar el contenido de los elementos que fundamentan el Sistema de las Naciones Unidas, y el Capítulo III a presentar las acciones derivadas del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas que generan violaciones a los derechos fundamentales –en tanto propósito básico establecido en la Carta de la ONU–; en este punto realizaremos una síntesis, a través de un esquema visual, que recoja: i) Las principales normas de la Carta Internacional de Derechos Humanos que son vulneradas; ii) Los factores materiales que dan lugar a la violación de derechos; y iii) El impacto de estos factores en los postulados fundamentales que impone la Carta de las Naciones Unidas.

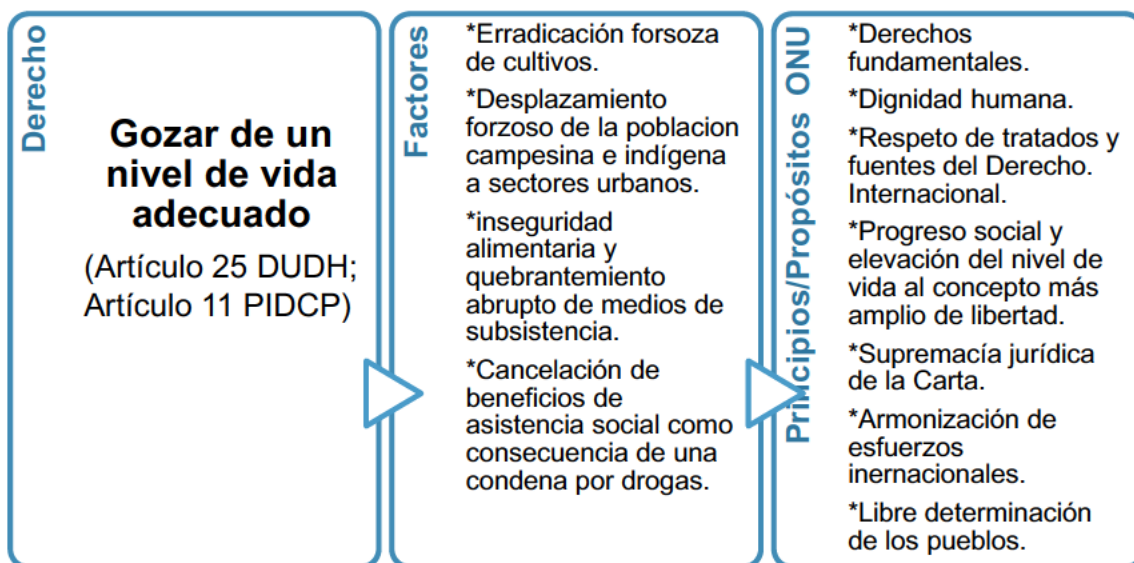
Como se indica, el esquema a proponer tiene una finalidad puramente enunciativa y no agota las posibles violaciones que el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas causa, y puede llegar a causar, a los derechos

humanos. Con esto se busca facilitar la visualización de los argumentos hasta ahora expuestos, y que nos llevan a pensar en la necesidad de dar un nuevo enfoque a las normas que sustentan la fiscalización internacional de sustancias.

Ilustración 28 - Balance de derechos y principios afectados en la implementación de la política mundial sobre drogas







Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, cada una de las vulneraciones a los derechos de la Carta Internacional de Derechos Humanos implica, a su vez, una violación a la obligación de respeto a los derechos fundamentales que impone la Carta de las Naciones Unidas, así como a varias de las finalidades, propósitos y principios en ella fijados.

Por ejemplo, la fe en los derechos fundamentales y en la dignidad y el valor de la persona humana, que expresa la Carta de la ONU se ve claramente afectado con todas las vulneraciones a los derechos humanos pero, aun más en general, por la carencia del enfoque antropocéntrico que presentan los tratados que soportan el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas y, por ende, las políticas públicas nacionales que de él derivan.

Las desigualdades, discriminación, la estigmatización y marginalización a los usuarios de drogas, los tratos crueles e inhumanos, entre otras circunstancias referenciadas dan cuenta de la violación al mandato de respeto por la dignidad, el valor de la persona y la igualdad de derechos dado por la Carta fundacional de las Naciones Unidas.

Por su parte, los principios de soberanía estatal y no intervención también resultan afectados con las obligaciones dimanantes del régimen

internacional de fiscalización. Si bien los Estados se han adherido de manera libre a los tratados y, por tanto, derivado sus compromisos internacionales de ese acto voluntario, en la realidad la participación en los instrumentos sobre drogas termina siendo casi un requisito obligatorio para poder entrar en el discurso político del nuevo orden mundial, al ser identificado como una estrategia de cooperación para el mantenimiento de la convivencia pacífica.

Las disposiciones de los instrumentos internacionales de control de las drogas, y los mecanismos de supervisión que recaen sobre los países para garantizar el cumplimiento de los objetivos de los primeros, hacen que éstos se vean compelidos a adoptar medidas fuertemente restrictivas en sus ordenamientos, que en algunos casos van en contravía de la diversidad de su nación y de la garantía de derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Tal es el caso de la prohibición sujeta a plazo que la Convención Única incorporó para el consumo tradicional de plantas controladas como la coca, cuyo uso en países con una población mayoritariamente indígena hace parte del acervo cultural ancestral y contribuyen a su auto reconocimiento. Insistir en la eliminación de prácticas culturales que identifican a los pueblos indígenas menoscaba la riqueza cultural de las naciones a las cuales pertenecen, condiciona el ejercicio de la libre determinación de los pueblos e impacta en el principio de no intervención, ambos amparados por la Carta de las Naciones Unidas.

Actualmente, cumplido el plazo otorgado por la Convención Única para la extinción de los usos tradicionales de cultivos controlados, los pueblos indígenas han entrado en el ámbito del uso indebido de dichas plantas, ocasionando tensiones a nivel internacional con otros actores que sólo ven en ello un incumplimiento de obligaciones convencionales, poniendo en peligro el entendimiento y convivencia pacífica buscados por la ONU. Este ha sido precisamente el motivo que llevo a Bolivia a solicitar su retiro de la Convención Única en años anteriores, y a realizar un arduo trabajo diplomático para su readmisión con una reserva sobre la masticación de la hoja de coca.

Igualmente, el principio de soberanía se ha visto afectado al instar a los Estados al refuerzo de sus sistemas penales para hacer frente a los compromisos adquiridos en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).

A través de ésta, muchos países se vieron forzados al aumento de tipos penales relacionados con las drogas y al agravamiento de las sanciones a imponer, configurando una situación carcelaria –en cuanto a la población y a las condiciones de detención– que no estaban en condiciones de soportar y que ha traído consecuencias nefastas para el cumplimiento de los derechos fundamentales y el mantenimiento de las condiciones de justicia que imponen la Carta de la ONU.

La promoción del progreso social y la elevación del nivel de vida dentro del concepto más amplio de libertad también se ha visto menoscabados de manera múltiple y reiterada. La erradicación forzada e indiscriminada de cultivos a través de medios manuales y, en especial, mediante métodos de aspersión aérea, no ha tomado en consideración diversos factores de vulnerabilidad que presentan las poblaciones que se ven involucradas en plantaciones ilícitas.

En casi todos los casos las plantaciones han constituido las únicas fuentes de ingresos de campesinos e indígenas para hacer frente a la ausencia de bienes y servicios básicos que el Estado no proporciona o son insuficientes en las zonas que habitan. De esta forma la eliminación repentina de sus cultivos ha suprimido sus fuentes de ingreso, recrudeciendo las situación de pobreza y reafirmando los diversos factores que determinan su vulnerabilidad – falta de atención en salud, ausencia o deficientes condiciones sanitarias, de educación y de alimentación, etc.–

Durante mucho años las políticas de sustitución de cultivos no han considerado las preferencias de la población afectada, ni las posibilidades reales de comercialización de sus productos, haciendo que este método

resultara fallido como mecanismo para proporcionar una nueva fuente de ingreso a las familias. Afortunadamente, esta situación ha venido cambiando en los países latinoamericanos mediante un nuevo enfoque hacia el desarrollo alternativo.

No obstante, para alcanzar un verdadero progreso social y un nivel de vida adecuado para estas poblaciones se requiere que el Estado ofrezca una efectiva realización de las obligaciones prestacionales a su cargo, proporcionando a las comunidades rurales más alejadas el acceso a recursos, bienes y servicios que les permita mejorar su calidad de vida y encaminarse hacia el desarrollo de una vida humana digna, en términos de obtención de funcionamientos⁵⁰³.

Finalmente, las desavenencias existentes entre el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas, y el Sistema de Tratados de Derechos Humanos y los deberes jurídicos dimanantes de la Carta de las Naciones Unidas –que soportan todo el accionar de la ONU–, denotan un incumplimiento del propósito de armonización de los esfuerzos internacionales que tiene la Organización.

La supremacía jurídica de la Carta de Naciones Unidas, otorgada por su artículo 103, queda también conculcada al existir dentro del propio Sistema de la ONU un régimen de fiscalización cuyos resultados incumple con sus mandatos, y pone en cuestión los fundamentos elegidos 70 años atrás para un nuevo orden mundial.

Y, finalmente, como es lógico, la violación de los derechos contenidos en instrumentos jurídicos internacionales que ofrecen reconocimiento y garantía a los derechos humanos incumple la obligación de respetar los tratados y fuentes

⁵⁰³ Para Amartya Sen la dimensión de los funcionamientos hace referencia a logros, a estados de cosas alcanzados por las personas a partir de los bienes y servicios que poseen o reciben, a realizaciones, a diversas cosas que una persona puede hacer o ser. Vid. SEN, A. Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza, 1995, pp. 53-54.

del derecho internacional, desconociendo las reglas de legalidad que soportan el consenso global representado en la ONU.

3.5. CONCLUSIONES

El actual Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas conserva una estructura de trabajo similar a la diseñada a principios del siglo XX, cuando surgió la necesidad de establecer un mecanismo global para el control de sustancias.

En aquel entonces parecía prioritario hacer frente a la epidemia de la adicción generada en Asia por el consumo desmedido de opio, sin embargo, las medidas adoptadas no reprodujeron esa preocupación y olvidaron las acciones de atención a la salud a favor de un sistema representado en el control de la oferta de drogas.

Al igual que en aquella época, los instrumentos para el control de las drogas adoptados en el marco de las Naciones Unidas expresaron en su origen la preocupación por la afección a la salud que produce la toxicomanía y la necesidad de librar a la humanidad de tan grave mal que entraña, además, un peligro social y económico para la sociedad.

Sin embargo, el desarrollo normativo del Sistema se encuentra consolidado sobre una base represiva, claramente enfocada hacia la reducción de la oferta de drogas, dejando un ámbito muy reducido a la implementación de estrategias de reducción de la demanda, que constituye una base para el desencuentro entre la política mundial sobre drogas y los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

En este contexto, el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados sobre drogas ha llevado a los Estados a implementar políticas nacionales en la materia que no han tomado en suficiente consideración los

efectos que éstas tienen en los derechos fundamentales de las personas, ni las obligaciones internacionales que éstos poseen frente a los derechos humanos.

El hecho de que tanto las normas de fiscalización de drogas, como las de derechos humanos, provengan de la misma Organización internacional, ha dificultado que los Estados puedan advertir con claridad que las reglas del primer grupo tienen la potencialidad de causar efectos nefastos sobre las segundas.

No obstante, esta claro que la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos no depende de los contenidos de las reglas establecidas para el control de estupefacientes, sino que tiene origen en normas de *ius cogens* y en el reconocimiento que de ellas hacen tratados internacionales que anteceden al Sistema de Fiscalización.

La Carta de las Naciones Unidas reconoce los derechos fundamentales como uno de los pilares básicos del sistema a que da origen, imponiendo el respeto y la promoción de su realización a todos los órganos, organismos y acciones que despliega.

El carácter vinculante de este instrumento internacional, y la jerarquía normativa que posee dentro del Sistema de la ONU, hace inexorable su absoluta observancia por el conjunto de elementos que conforman el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas.

Pese a ello, la política mundial sobre drogas ha generado un grupo de factores que impactan en los derechos reconocidos por la Carta Internacional de Derechos Humanos, dando lugar a violaciones múltiples y frecuentes a éstos. La carencia de un enfoque antropocéntrico; la categorización unívoca del consumo de sustancias; y la criminalización de los fenómenos asociados a las drogas; son los principales puntos neurálgicos de los tratados de fiscalización, que impiden que exista una relación armónica y coherente entre éstos, las obligaciones internacionales sobre derechos humanos y la Carta de la ONU.

Bajo estos tres factores, se deja de lado consideraciones básicas sobre la dignidad de las personas que se encuentran involucradas en los problemas relacionados con las drogas; se desconoce la existencia de diversos tipos y modalidades de consumo como un tema relevante para el diseño de las políticas sobre drogas; y se ofrece un tratamiento jurídico represivo a un problema que requiere ser abordado desde una perspectiva integral, donde las consideraciones de derechos humanos y salud pública juegan un papel sumamente importante.

El abandono de la senda de los derechos ha ocasionado que, a lo largo de 54 años de implementación del régimen internacional de control, las condiciones y acciones materiales que tienen la potencialidad de generar violaciones a los derechos humanos se hayan recrudecido, causando su permanente vulneración.

Aunque dichas circunstancias han sido advertidas por diferentes organismos de las Naciones Unidas, los pronunciamientos al respecto se encuentran diseminados entre informes y declaraciones cuya fuerza jurídica no alcanza a los tratados de control, aumentando la tensión entre los países, los organismos internacionales, y las organizaciones civiles, ante un problema declarado que no encuentra una solución de fondo.

Mientras tanto, las violaciones a los derechos fundamentales de las personas siguen estando presentes y creciendo, especialmente, en algunos países que han decidido hacer uso de la autorización brindada por la Convención Única para el establecimiento de medidas de fiscalización aún más estrictas.

Los derechos a la vida; la integridad; la libertad y seguridad personales; la igualdad y no discriminación; el derecho a la salud; entre muchos otros, han encontrado en las políticas nacionales sobre drogas, auspiciadas por el marco internacional de control, uno de sus mayores vulneradores.

Si bien el impacto de las políticas públicas sobre drogas en los derechos humanos afecta en primera medida a los tratados que los reconocen y protegen, sus consecuencias van mucho más allá y plantean problemas de fondo al interior de la ONU, en tanto Organización que acoge los dos sistemas —el de drogas y el derechos humanos—.

La conculcación a los derechos encarna, a su vez, la violación de éstos como regla fundante de la ONU, y se proyecta sobre varias de las finalidades, propósitos y principios consignados en la Carta de las Naciones Unidas. Siendo estos últimos los valores fundantes de la Organización de las NNUU y, por tanto, de obligatorio cumplimiento para el conjunto de cuerpos que la constituyen y sus acciones, el desconocimiento de las obligaciones surgidas de la Carta hace que nos cuestionemos acerca de la coherencia y armonía de la ONU como Sistema.

Bajo esta perspectiva, para el respeto y mantenimiento del consenso internacional que refleja la Carta de las Naciones Unidas, urge la adopción de medidas que hagan plenamente compatible el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas con las obligaciones imperantes en materia de derechos humanos y demás normas fundantes que lo soportan.

Para ello, será necesario trascender de las declaraciones dispersas que alertan sobre las carencias del Sistema de Control de Drogas, y encaminar el discurso político hacia una reforma de los tratados que incorpore en su base un enfoque basado en derechos, con una perspectiva equilibrada de derechos, salud pública y seguridad pública.

CAPÍTULO IV

*Elementos discursivos para un abordaje comprensivo de
los problemas relacionados con las drogas*

ELEMENTOS DISCURSIVOS PARA UN ABORDAJE COMPRESIVO DE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS DROGAS

4.1. INTRODUCCIÓN

Si bien los tratados que integran el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas parten de la preocupación por *“la salud física y moral de la humanidad”*⁵⁰⁴ y, por tanto, parecieran apelar en su base a la protección del ser humano contra los riesgos que conllevan los diversos problemas relacionados con las drogas, su contenido, desarrollo e implementación han conducido a un camino distinto.

Como fue explicado en el Capítulo I de este trabajo, y documentado a lo largo del Capítulo III, el desarrollo de la actual política mundial sobre drogas ha sido enfocado a través del principio de disuasión, según el cual la configuración y aplicación de castigos severos para las actividades asociadas a las drogas – incluido el consumo– desalienta a los usuarios actuales y potenciales de sustancias controladas y conduce, en consecuencia, a la desaparición del mercado ilícito de las drogas⁵⁰⁵.

⁵⁰⁴ Vid. Preámbulo, Convención Única sobre Estupefacientes, 1961; y Preámbulo, Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, 1988.

⁵⁰⁵ Vid. IDPC. Guía sobre políticas de drogas, 2ª Ed., op. cit., pp. 12-13.

Esto por cuanto el Sistema de Fiscalización partió del ideal de que era posible lograr “un mundo libre de drogas”⁵⁰⁶, asumiendo que la mejor manera para hacerlo, y proteger así a los ciudadanos, era la erradicación de los mercados ilícitos⁵⁰⁷.

Contrario a lo pretendido, los estudios actuales han demostrado que la disuasión no tiene un efecto significativo ante situaciones que constituyen dependencia a las drogas y que, en contrapartida, promueven el consumo clandestino e incentivan el crecimiento de mercados ilegales y sus beneficios⁵⁰⁸.

Algunos de los factores clave para la disuasión han sido la declaración de la “*guerra contra las drogas*”, que ha conllevado fuertes acciones militares en zonas rurales –contra cultivadores y cultivos–, así como en áreas urbanas –contra grupos del crimen organizado, traficantes menores y consumidores– y; la puesta en marcha de un sistema de justicia represiva para los temas de drogas, compuesto por leyes con un amplio número de tipos penales y sanciones desproporcionadas para desalentar el consumo, contener los mercados y lograr la eliminación del tráfico ilícito.

⁵⁰⁶ Al respecto, vale la pena indicar que este ideal se ha mantenido hasta nuestros días. Prueba de ello es que en la Sesión Especial de la Asamblea de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas del año 1998 (UNGASS 1998), se fijó como objetivo principal alcanzar acuerdos para lograr un mundo libre de drogas, estableciendo como meta para la eliminación o reducción considerable del mercado mundial de drogas ilícitas el año 2008. Llegada esta fecha el objetivo no había sido alcanzado. Vid. Supra nota 378.

⁵⁰⁷ Vid. IDPC. Guía sobre políticas de drogas, 2ª Ed., op. cit., p. 35.

⁵⁰⁸ Ídem, p. 13. Algunos autores plantean que la oferta, el precio de la sustancia, la pobreza, la desigualdad y la existencia de difíciles condiciones de vida sí tienen el potencial de generar una influencia directa sobre el nivel de dependencia a las drogas. Al respecto puede consultarse: MARCH, J.C; OVIEDO-JOEKES, E; ROMERO, M. Drugs and social exclusion in ten European cities, En: European Addiction Research, 12(1), 2006, pp. 33-41; BUCHANAN, J. Missing links? Problem drug use and social exclusion, En: Probation Journal, 51(4) 2004, pp. 387-397; y WILKINSON, R; MARMOT, M.G. Social determinants of health: the solid facts. Geneva: WHO, 2003.

Pese a la gran cantidad de esfuerzos y recursos estatales empleados en esta estrategia, la política mundial sobre drogas no ha logrado alcanzar en 54 años de ejecución estos dos objetivos⁵⁰⁹.

Cada día surge más evidencia que informa acerca del impacto negativo que el actual régimen de control de drogas tiene sobre los derechos humanos y las graves consecuencias que trae para la salud pública en algunos territorios, llevando a los gobiernos a explorar alternativas para hacer frente a estos problemas que cada vez son denunciados más frecuentemente por las organizaciones civiles que trabajan en el campo de las drogodependencias y los derechos humanos.

Aunque la Organización de Naciones Unidas es consciente de esta problemática, que en los últimos años aparece registrada en sendos informes de los relatores en derechos humanos y en pronunciamientos de otros organismos especializados del Sistema, tan sólo recientemente se ha incorporado esta discusión al debate político.

Aún así, el discurso en las altas esferas internacionales se ha centrado, principalmente, en la necesidad de adoptar medidas concretas relacionadas con la reducción de la demanda para aliviar los problemas que presenta el tratamiento criminógeno brindando a los usuarios y avanzar hacia la consideración de los problemas de salud que ocasiona el consumo, así como a su adecuada atención.

La idea de lograr un adecuado balance entre las medidas previstas para la oferta y la demanda de drogas dentro de los tratados ha sido vista como una vía para lograr una adecuada relación entre las políticas sobre drogas y los derechos humanos.

No obstante la importancia cardinal de este aspecto, consideramos que el balance deseado para la construcción de una política sobre drogas integral

⁵⁰⁹ Erradicar los mercados ilícitos y reducir la prevalencia del consumo de sustancias.

que aborde equitativamente ambos componentes no es suficiente para garantizar el respeto, protección y cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas.

Lograr la efectiva realización de los derechos de todos aquellos que se ven afectados por los problemas relacionados con las drogas, y evitar la repetición de su vulneración con la implementación de la política mundial de control, requiere trabajar sobre la fundamentación de los tratados que conforman el Sistema de Fiscalización. Es necesario incorporar, en la base de dichos instrumentos, un discurso de derechos que permita volver sobre la verdadera función que tienen las políticas públicas –el goce de los derechos–, en particular las referidas a drogas, e identificar los elementos que permiten su realización. A nuestro entender, lo que se precisa es que los problemas relacionados con las drogas sean abordados desde una visión comprensiva, que considere el mayor número de factores posibles –personales, sociales, culturales, económicos, políticos, etc.– que son relevantes para la implementación de las políticas⁵¹⁰.

En materia de drogas, el uso del término “*política pública comprensiva*” proviene de la propuesta de abordar los problemas asociados a las droga mediante el “*modelo de salud pública comprensivo*” que concibe la adicción como un problema de salud pública de origen multidimensional. El término “*comprensivo*” hace referencia a las características no fragmentarias sino integrativas que debería poseer el cuidado de la salud, en el que intervienen elementos biológicos, psicológicos, sociales y culturales. Se trata de un metamodelo de política pública, integrativo e interactivo en el cual factores de distintos modelos son conectados como respuesta a las necesidades de salud pública. Éste no se limita a la medicalización, sino que puede involucrar un conjunto variado de medidas como la despenalización, la reducción de daño, la descriminalización, e incluso la legalización reglamentada –regulación de los

⁵¹⁰ Vid. ESTEVEZ, A. El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde [en línea]. <http://uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/modelo-secuencial-2002.pdf>. [citado en noviembre 22 de 2015]

mercados de la droga—, incluyendo, por ejemplo, el tratamiento asistido con heroína⁵¹¹.

Para efectos de la presente tesis, entenderemos que el carácter comprensivo de la política pública debe corresponderse con un enfoque de derechos humanos capaz de incluir, en su formulación, elementos transversales que contribuyan al diseño de estrategias y acciones coherentes y equilibradas para dar respuesta a los problemas relacionados con las drogas, tomando en consideración el impacto que las políticas pueden llegar a tener en los derechos de las personas y en la vida en sociedad.

Alcanzar una política comprensiva en materia de drogas implica trascender la idea general de políticas públicas como acciones que se ejercen sobre una esfera de la vida social colectiva que requiere regulación, intervención o adopción de medidas comunes⁵¹². Necesita reconocer que la finalidad última de éstas, en la consideración de la problemática concreta a que buscan dar solución, es lograr la realización y pleno disfrute de los derechos fundamentales de la población, que se están viendo afectados o limitados con ocasión de las situaciones de hecho o de derecho que las promueven, por lo que, en todos los casos, las políticas tienen una función de derechos que debe ser abordada con un enfoque de la misma naturaleza. Igualmente, precisa la identificación de los elementos conceptuales y de las acciones prácticas que son necesarias para dar respuesta a la necesidad de respeto, protección, disfrute y restablecimiento de derechos, al tiempo que se garantiza la realización de los demás fines del Estado de derecho.

En este sentido, en el presente Capítulo nos ocuparemos de revisar las consideraciones a tener en cuenta para la incorporación de un enfoque basado

⁵¹¹ Vid. STEVENS, A. Does drug policy matter? [en línea]. <http://www.vera.org/alex-stevens-does-drug-policy-matter> [citado en 25 de noviembre de 2015]; y ROSARIO, I. Políticas públicas sobre las drogas: hacia la formulación de un nuevo paradigma [en línea]. <http://descriminalizacion.org/politicas-publicas-sobre-las-drogas-hacia-la-formulacion-de-un-nuevo-paradigma/> [citado en 10 de noviembre de 2015].

⁵¹² Vid. PARSONS, W. Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, Trad. Atenea Acevedo. México: FLASCO-México, 2007, p. 37.

en derechos, y la determinación de otros elementos que estimamos necesarios para avanzar hacia la construcción de una política pública comprensiva en materia de drogas.

Así, en el desarrollo de este apartado presentaremos una propuesta discursiva basada en los siguientes elementos:

- i. Un elemento estructurante representado en el Enfoque Basado en Derechos (EBD).
- ii. Un elemento de fundamentación transversal, basado en derechos humanos, que sustente los componentes y ámbitos que integran el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas.
- iii. Un elemento equilibrante, constituido por las perspectivas de trabajo necesarias para un adecuado abordaje de los problemas relacionados con las drogas.
- iv. Finalmente, un elemento métrico, que ponga de presente el impacto de una política comprensiva basada en derechos, y permita el seguimiento de sus resultados.

A nuestro entender, esta propuesta de trabajo no solo contribuye a lograr la verdadera consideración de los derechos humanos en la política mundial sobre drogas –en términos de respeto, protección y realización–, sino que incide de manera directa sobre la necesaria coherencia que el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas debe tener con los postulados de la Carta de las Naciones Unidas.

A su vez, consideramos que una política pública, diseñada, formulada, implementada y evaluada bajo estos parámetros, tiene una vocación de permanencia en el tiempo por contar con la flexibilidad suficiente para

incorporar diversas acciones que, adaptándose a las circunstancias temporales y territoriales, busquen la atención integral del fenómeno de las drogas y la realización de los derechos humanos.

4.2. EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS COMO ELEMENTO ESTRUCTURANTE DE UNA POLÍTICA PÚBLICA COMPRENSIVA EN MATERIA DE DROGAS

La idea de construir un Enfoque Basado en Derechos (EBD) para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, conocido originalmente como *“Rights based approach”*, surge a principios de los años noventa una vez culminada la Guerra Fría⁵¹³, tomando fuerza y relevancia en el año 1995 en el marco de la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social⁵¹⁴.

⁵¹³ Aunque la declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo (A/RES/41/133) ya apuntaba elementos conducentes hacia este enfoque, la reticencia de los países industrializados a aceptar los contenidos de este breve documento, por considerarlo una imposición para la solución de problemas asociados a la deuda y la estabilidad monetaria, pospuso la consideración de este enfoque hasta la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos realizada en Viena en 1993. En la *Declaración y Programa de Acción* emanados de esta Conferencia se plasmó la necesidad de adoptar un enfoque comprensivo para fortalecer el goce de los derechos humanos, en especial los económicos, sociales y culturales, en el marco del derecho al desarrollo. Vid. ONU. A/41/133, El derecho al desarrollo, 97ª sesión plenaria, 4 de diciembre de 1986; y ONU; OHCHR. Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna, 25 June 1993, párrs. 12, 23, 89, 98. En el mismo sentido puede consultarse: ALZA, C. “El enfoque basado en derechos ¿Qué es y Cómo se aplica a las Políticas Públicas”, En: Burgorgue-Larsen, L; Maués, A; Sánchez Mojica, B. (coord.), Derechos humanos y políticas públicas. Manual. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior (DHES), Universidad Pompeu Fabra, 2014, pp. 52-54.

⁵¹⁴ En la Cumbre los Estados participantes afirmaron tener una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación, entre otros; comprometiéndose a brindar en las políticas nacionales, regionales e internacionales la máxima prioridad al desarrollo social y al mejoramiento de la condición humana, desarrollando los principios antes indicados. Además de reafirmar la universalidad del desarrollo social, pusieron de presente la necesidad de perfilar un enfoque nuevo y reforzado para hacer posible la materialización de éste, contando para ello con la cooperación y participación internacionales. Vid. ONU. A/CONF.166/9, Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995, párrs. 25 y 26.

Este tipo de enfoque proviene de la cooperación internacional al desarrollo y ha sido aplicado en este ámbito, principalmente, con el propósito de analizar las desigualdades que se encuentran en los problemas que aborda, y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder como factores que obstaculizan el progreso de las naciones⁵¹⁵.

No obstante su origen, el enfoque basado en derechos, por su contenido, no tiene por qué tener una aplicación exclusiva al ámbito de la cooperación al desarrollo, pudiendo servir como una herramienta estructurante de políticas públicas en cualquier área de intervención.

Bajo este entendido, partiremos de los contenidos del EBD con el fin de encontrar los elementos que nos permitan aplicar su metodología a la construcción de una política mundial sobre drogas de carácter comprensivo.

4.2.1. Los contenidos del enfoque basado en derechos humanos susceptibles de ser adoptados en la construcción de una política mundial sobre drogas

El enfoque basado en derechos es un marco conceptual y metodológico a través del cual las políticas públicas deben responder a un sistema de derechos, siendo consecuentes con los deberes establecidos respecto de estos en las normas internacionales⁵¹⁶.

Desde el punto de su fundamentación, el EBD está basado en las normas internacionales que reconocen los derechos humanos y, desde el punto de vista metodológico, orienta su acción hacia la promoción, protección y efectiva realización de dichos derechos.

⁵¹⁵ Vid. OHCHR. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas, 2006, p. 15.

⁵¹⁶ FERNÁNDEZ ALLER, C. Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Madrid: Los libros de la catarata, 2009, p. 32.

Esta propuesta metodológica hace uso del discurso de los deberes que en materia de derechos humanos contemplan los tratados internacionales, incorporando la dimensión política de la decisión pública a cargo del Estado – materializada en las políticas públicas⁵¹⁷, para que éste adopte un modelo de cumplimiento de sus obligaciones en el cual el individuo se encuentre en el centro de todas las medidas y acciones que se desarrollen.

A su vez, el EBD incorpora un criterio ético para el desarrollo⁵¹⁸, que se proyecta de forma transversal en todas las decisiones del Estado, a través del cual éste tiene el deber de accionar y movilizar su poder y estructura para el logro del desarrollo, entendiendo éste en términos de expansión de capacidades o libertades⁵¹⁹, y para que, a su vez, los destinatarios de las políticas vean posibilidades reales de alcanzar sus funcionamientos⁵²⁰.

Pese a la relevancia que este enfoque puede tener para el cumplimiento de los fines del Estado; para el refuerzo de las obligaciones que éstos tienen a nivel internacional en materia de derechos humanos; y para la generación de condiciones de vida digna que permita a las personas alcanzar sus consecuciones; no existe en la actualidad un conjunto de reglas determinadas para la implementación y uso del EBD.

En parte, esto puede resultar entendible dada la diversidad y variabilidad de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que presentan

⁵¹⁷ Vid. ALZA, C. “El enfoque basado en derechos ¿Qué es y Cómo se aplica a las Políticas Públicas”, op. cit., p. 54.

⁵¹⁸ Ídem, pp. 55-56.

⁵¹⁹ Esta concepción del desarrollo, propuesta por Amartya Sen, fue la incluida en el informe del año 1990 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Vid. PNUD. Desarrollo humano, informe 1990, trad. Ángela García. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990, pp. 47-98.

⁵²⁰ Bajo un enfoque basado en derechos las personas dejan de ser meros beneficiarios de políticas y programas, para convertirse en titulares de derechos, superando de este modo el enfoque de necesidades y las consideraciones utilitaristas como criterios para la adopción de las políticas. Vid. SEN, A. Development as Freedom. New York: Knopf, 1998.

los diferentes países del mundo en donde podría llegar a utilizarse, y la gran variedad de materias a que podría aplicarse.

La ausencia de reglas fijas, permite que el EBD pueda nutrirse de buenas prácticas aplicadas en algunos territorios, así como de otros elementos que puedan ser beneficiosos para los temas que se pretende abordar en las políticas públicas.

4.2.1.1. Los atributos fundamentales del enfoque basado en derechos

En un esfuerzo por promover su uso, las Naciones Unidas han acordado un conjunto de atributos fundamentales para el EBD⁵²¹ que, aplicados a las políticas sobre drogas, pueden resumirse en:

- i. El objetivo principal de las políticas y programas, a tener en cuenta durante su formulación, debe ser la realización de los derechos humanos.
- ii. Un enfoque basado en derechos humanos identifica los dos actores que se encuentran en los extremos de las relaciones generadas por las políticas públicas, así como el contenido de dicha relación, y refuerza las capacidades para el ejercicio de su rol.

Bajo este atributo, la política pública debe identificar, de una parte, a los titulares de los derechos que se encuentran en juego, y determinar el contenido de éstos y; de otra, a los titular de los deberes –el Estado– y las obligaciones a su cargo respecto de esos derechos; otorgando a los segundos capacidades para el cumplimiento de sus obligaciones y, a los primeros, capacidades para reivindicar sus derechos.

⁵²¹ Vid. OHCHR. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, op. cit., pp. 15-16.

- iii. Los principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos deben orientar todo el proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, y las interacciones que la cooperación internacional en la materia exija.

Estos atributos parten de la consideración de dos argumentos a favor del EBD, uno de carácter intrínseco, y otro de carácter instrumental. Para el primero de éstos, la implementación de este tipo de enfoque es lo correcto desde el punto de vista moral, en la medida en que mediante su uso se promueven y realizan valores y principios fundamentales que inciden en la calidad de vida de las personas. Para el segundo argumento, el enfoque basado en derechos humanos es el adecuado en materia de políticas públicas por cuanto éste conduce a resultados mejores y sostenibles en la materia que se regula. La ONU, reconoce que la aplicación del EBD encuentra su fundamento y razón en una mezcla de ambos argumentos⁵²².

4.2.1.2. Propuesta de contenidos materiales y metodológicos para un enfoque basado en derechos en la política mundial sobre drogas

Como ha sido expresado, no se dispone de una fórmula única para la aplicación del enfoque basado en derechos, más que los atributos hasta ahora reseñados.

Sin embargo, existen algunas propuestas metodológicas que apuntan hacia la construcción de elementos que pueden guiar la adopción del EBD⁵²³, por lo que con base en ellas propondremos algunos escenarios que

⁵²² Ídem, p. 16.

⁵²³ ALZA, C. "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y Cómo se aplica a las Políticas Públicas", op. cit., pp. 58-59; OHCHR. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, op. cit., Anexo II; y FERNÁNDEZ ALLER, C. Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, op. cit., pp. 107-123.

consideramos básicos para su incorporación en la política mundial sobre drogas. A nuestro entender, un EBD esta compuesto por un conjunto de elementos que se integran en tres ámbitos durante el diseño y la formulación de las políticas públicas, a saber: i) El ámbito de los derechos; ii) El ámbito de las obligaciones; y iii) El ámbito de los principios.

4.2.1.2.1. El Enfoque Basado en Derechos y el ámbito de los derechos

Este escenario esta encaminado hacia la delimitación de los derechos que deben ser abordados por la política pública que se quiere construir. Para ello es necesario no sólo identificar los derechos concretos que están siendo vulnerados, sino el contenido y estándar de protección que contemplan los instrumentos internacionales que sirven de base para el EBD, así como los órganos encargados de la custodia, interpretación y aplicación de éstos.

Los contenidos de éste ámbito ponen a los seres humanos en el centro de la decisión pública, y enfatizan en la importancia de que ésta este orientada a lograr el disfrute de los derechos identificados. Reconocen la situación basal sobre la respeto y exigibilidad que presentan los derechos antes de la formulación de la política pública, y visibilizan la brecha existente entre la situación de partida y el estándar de protección que debe ser alcanzado⁵²⁴.

Desde el punto de vista práctico, el abordaje de esta etapa comprende tres niveles de trabajo: i) La delimitación de la política pública; ii) La identificación del derecho principalmente implicado y los conexos; y iii) La identificación de los contenidos materiales de los derechos.

- i. En el primer nivel es preciso realizar una **delimitación de la política pública** que se desea implementar, esto es, identificar

⁵²⁴ ALZA, C. "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y Cómo se aplica a las Políticas Públicas", op. cit., p. 58.

claramente cuál es el problema público que se quiere atender y, a partir de éste, proceder a la revisión de los derechos implicados.

En el caso de la política mundial sobre drogas este análisis resulta altamente complejo en la medida en que los problemas relacionados con éstas son multicausales y generan también efectos diversos. No obstante, partiendo del fundamento inicial expresado en el Sistema de Fiscalización actualmente existente, sostendremos que el problema principal a atender radica en el impacto que las drogas tienen en la salud de las personas, y de manera más global en la salud pública de la sociedad.

- ii. En un segundo nivel nos encontramos con que el carácter universal e interdependiente de los derechos conlleva a que situaciones problemáticas multicausales –como ocurre con las drogas–, tengan aparejada una violación de diversos derechos protegidos en el ámbito internacional. Frente a esto, el EDB exige la **identificación del derecho más directamente relacionado** con el problema público a resolver, y a partir de ahí iniciar un proceso progresivo de construcción y análisis de los demás derechos afectados con el fin de lograr igualmente su inclusión y realización.

Para el caso de la política mundial sobre drogas, el derecho principal sería el derecho a la salud, y el análisis situacional presentado en el Capítulo III de este trabajo podría ayudarnos en la identificación y correlación de los demás derechos que requieren ser considerados en el diseño de la política, para su posterior realización a través de la implementación de la misma.

- iii. Finalmente, en el tercer nivel de trabajo es necesario realizar una **identificación de los contenidos materiales que comprende tanto el derecho principal como los conexos**. Para esto es preciso indagar sobre dos aspectos: a) Los estándares del

derecho consignados en los tratados internacionales sobre derechos humanos que resulten aplicables; y b) Identificar el contenido mínimo de estos derechos que puede ser encontrado en la jurisprudencia, informes de órganos autorizados, los tratados y demás instrumentos internacionales que profundizan en el derecho –v.gr. declaraciones, resoluciones, etc.–.

Para el caso del derecho a la salud, puede empezarse por buscar su estándar internacional en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su contenido mínimo en los Comentarios Generales a este derecho que ha realizado el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas⁵²⁵; los informes de relatores especiales de las Naciones Unidas; y los informes y declaraciones de organismos especializados como la Organización Mundial de la Salud.

Con estos contenidos, y la ayuda de los informes de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales referenciados en el Capítulo III, así como de la amplia evidencia disponible en el ámbito internacional y en el de los propios países, es factible la elaboración de un análisis sobre las brechas existentes entre la situación actual y la que se desea alcanzar.

4.2.1.2.2. El Enfoque Basado en Derechos y el ámbito de las obligaciones

Este ámbito busca poner de relieve, en la formulación de las políticas, las obligaciones que tiene el Estado respecto de los derechos humanos identificados en el escenario anterior, y que emanan no solo de los tratados que reconocen estos derechos, sino de normas imperativas de *ius cogens*.

⁵²⁵ ECOSOC. E/C.12/2000/4, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Comentarios Generales), op. cit.

Estos deberes jurídicos, que limitan y legitiman el accionar del Estado se concretan en obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos. Dado el carácter general de éstas y su mención en el Capítulo III de este trabajo, no precisaremos su contenido.

En las políticas nacionales sobre drogas, estas obligaciones se verifican a través del impacto que la estrategia diseñada e implementada tiene sobre los derechos involucrados.

Para el caso de la política mundial sobre drogas, el ámbito de las obligaciones resalta el insoslayable deber que, en nombre de la Carta de las Naciones Unidas, tienen los órganos y organismos que integran la Organización de respetar los derechos fundamentales como propósito fundante del orden mundial que ella establece, encaminando sus acciones de cooperación hacia el logro de éstos.

No podemos olvidar que es en el mismo marco del Sistema de las Naciones Unidas en donde coexisten el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas y el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos, y de donde proviene el enfoque basado en derechos como marco conceptual para la realización de los últimos.

4.2.1.2.3. El enfoque basado en derechos y el ámbito de los principios

Un enfoque basado en derechos exige una base para la fundamentación de las políticas, que responda a criterios esenciales para la realización de los derechos y que cuente con una vocación de transversalidad que los haga aplicables a los diferentes campos y acciones que se abordan en la estrategia que se construye⁵²⁶.

⁵²⁶ FERNÁNDEZ ALLER, C. Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, op. cit., pp. 42-47.

Esta fundamentación se traduce en la incorporación de un grupo de principios que se encuentren asentados en el ámbito internacional, que sean respetados al momento de adopción de las políticas, y que sirvan como instrumento para la aplicación de los derechos humanos⁵²⁷.

Las Naciones Unidas han sugerido una serie de principios que considera transversales y operativos para el ejercicio de cualquier derecho⁵²⁸. Sin entrar en detalle en la conceptualización de cada uno de ellos, por no constituir el objeto principal de nuestro estudio, a continuación referenciaremos algunos de los aspectos prácticos que de éstos derivan para que las políticas públicas puedan cumplir su función de realización de derechos.

i. Igualdad y no discriminación. En términos de formulación de la política, la observancia de este principio implica, entre otros aspectos⁵²⁹:

- Identificar los grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y los factores que la determinan, valiéndose para ello de un enfoque comprensivo que tome en consideración la situación de pobreza, la perspectiva de género, una visión inclusiva y sensible a la discapacidad, un respeto por los elementos generacionales, interculturales y medioambientales.
- Identificar si la política pública toma en cuenta la realidad y los derechos de las personas que integran los grupos vulnerables; y

⁵²⁷ Vid. ALZA, C. "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y Cómo se aplica a las Políticas Públicas", op. cit., p. 71.

⁵²⁸ Vid. ONU. Un enfoque de la Cooperación al desarrollo Basado en los Derechos Humanos. Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas, Segundo seminario interinstitucional. Stanford (EEUU): [S.N.] 2003; y OHCHR. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, op. cit., p. 36.

⁵²⁹ Cfr. ALZA, C. "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y Cómo se aplica a las Políticas Públicas", op. cit., pp. 72-74.

el impacto que los problemas que se abordan y las decisiones que se adoptan tienen en ellas.

- Establecer estrategias, actividades, acciones afirmativas, medidas de protección especial, entre otras, que permitan reducir la brecha de desigualdad en el cumplimiento de los derechos de los grupos vulnerables, como elemento esencial de una política social.
- Desarrollar las capacidades de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o sufren los efectos de la discriminación, para que éstas puedan reivindicar sus derechos y conseguir su restablecimiento, generando medidas estructurales y operativas dentro del Estado para que esto sea posible.

ii. Progresividad y no regresividad. Dado que la adopción de las políticas públicas lleva aparejado un alto componente prestacional, a cuyo desarrollo progresivo está obligado el Estado, este principio constituye un límite su discrecionalidad e impone:

- La obligación de priorizar en la disposición de los recursos económicos suficientes para la realización de las acciones a través de las cuales se espera promover y garantizar el goce efectivo de los derechos.
- La obligación de implementar progresivamente el ámbito prestacional de los derechos que son abordados por la política pública.
- El deber de monitorear el cumplimiento de las acciones previstas en la política pública; y el grado de avance en la implementación y realización de los derechos.

- El deber de generar medidas para la no regresividad en el cumplimiento del ámbito prestacional de los derechos, a través del mantenimiento de las estrategias que han venido arrojando resultados favorables en este proceso y el sostenimiento y potenciación de esos resultados.

iii. Participación ciudadana en la toma de decisiones. La aplicación de este principio parte de la identificación de todos los actores relevantes para el proceso de formulación de la política pública, tanto en el ámbito de los obligados a cumplir los derechos, como desde el ámbito de sus titulares, con el fin de:

- Generar espacios de encuentro para la participación activa de todos en el diseño y formulación de las políticas públicas, a través del diálogo y la concertación.
- Trabajar en el empoderamiento ciudadano, a través del refuerzo de sus capacidades para exigir sus derechos.
- Diseñar, de manera conjunta, indicadores que permitan medir la incorporación de este principio.

iv. Transparencia y rendición de cuentas. Como mecanismo para el control en el cumplimiento de los derechos humanos que son atendidos por las políticas públicas, la incorporación de este principio pretende:

- Que los Estados y otros titulares de los deberes presenten periódicamente un balance del cumplimiento de sus obligaciones en relación con los derechos que involucran las políticas.

- Asegurar que la realización de los derechos, promovida por la política pública, se corresponde con los estándares y contenidos fijados por los tratados internacionales sobre derechos humanos.
- Establecer las responsabilidades que correspondan en caso de incumplimiento de los deberes, generando medidas adecuadas para el restablecimiento de los derechos.
- Generar canales y facilidades para que todos puedan tener acceso a la información relacionada con el impacto de las políticas y el cumplimiento de los derechos.
- Crear vías para que los titulares de los derechos afectados negativamente con las políticas puedan exigir el cumplimiento de sus derechos y las medidas de reparación adecuadas.

Como muestra la siguiente ilustración, con la combinación de estos elementos de trabajo para la incorporación de un enfoque basado en derechos a las políticas públicas, se puede obtener:

- i. Estrategias para el abordaje de los problemas públicos, estructuradas y comprensivas, que colocan a la persona, en cuanto titular de derechos, en el centro de toda la acción.
- ii. El fortalecimiento de las capacidades de los titulares de los derechos, para hacer exigible los contenidos mínimos de éstos y el desarrollo progresivo de sus componentes prestacionales.
- iii. El refuerzo de las acciones del Estado para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, y su adecuación a los estándares internacionalmente fijados.

Ilustración 29 - Articulación de los elementos del EBD en las políticas públicas



Fuente: ALZA C. 2014⁵³⁰

4.2.2. Las ventajas de la aplicación de un enfoque basado en derechos y su reflejo en las políticas sobre drogas

Existen un número importantes de ventajas derivadas de la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas. Desde el punto de vista de su valor práctico podemos indicar que éstas se centran en: i) La realización de los derechos; ii) La incorporación de un planteamiento comprensivo; iii) El fortalecimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos; iv) La inclusión en la formulación de las políticas públicas; v) La transparencia de las acciones y sus resultados; vi) El

⁵³⁰ ALZA, C. "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y Cómo se aplica a las Políticas Públicas", op. cit., p. 59.

monitoreo de los resultados; y vii) La sostenibilidad de los logros. A continuación se explica brevemente cada una de éstas.

4.2.2.1. La realización de los derechos

El EBD tiene como premisa básica que para que un país pueda avanzar, de forma global y sostenida, debe reconocer los principios emanados de las normas de derechos humanos como principios básicos de su propia gobernanza. Bajo esta regla, el EBD aplicado a las políticas públicas se centra en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas y de aquellas cuyos derechos se encuentran en riesgo de violación. De esta forma, aunque la política vaya dirigida al conjunto de la población, una parte importante de sus acciones y recursos prioriza sobre aquellos que se encuentran en una situación más vulnerable respecto de la materia que se regula.

En materia de políticas sobre drogas, la aplicación de un enfoque basado en derechos puede incidir de manera directa y favorable sobre la situación y derechos de los usuarios de sustancias controladas, los cultivadores de plantas destinadas a la producción de estupefacientes y las personas que toman parte en el micro tráfico.

El EBD favorece el restablecimiento de sus derechos a través de la adopción de las medidas necesarias para reducir los factores de vulnerabilidad que les circundan, visibilizando su situación y empoderándolos para la reivindicación y efectivo goce de sus derechos –salud, igualdad y no discriminación, alimentación, educación, trabajo, etc.–.

4.2.2.2. La incorporación de un planteamiento comprensivo

Las políticas orientadas por un enfoque basado en derechos humanos incorporan el mayor número de factores posibles en la consideración de los

problemas a los que pretenden atender –políticos, sociales, económicos, culturales, comunitarios, etc.– y en la adopción de las respuestas generadas.

En materia de políticas sobre drogas, tiene en cuenta, además, los diferentes tipos de relaciones y circunstancias –sociales e institucionales– que rodean a las personas implicadas en los problemas asociados a las drogas, determinando las exigencias, deberes y responsabilidades resultantes; y elimina los sesgos ideológicos y estructurales de la sociedad y el Estado, facilitando una respuesta integral e integrada a éstos asuntos.

4.2.2.3. El fortalecimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos

Al encontrar su fundamento normativo en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, todo el contenido de las políticas públicas basada en un EBD implica una consideración y respuesta efectiva a las obligaciones de respeto, protección y garantía de estos derechos.

De esta forma, el enfoque basado en derechos humanos no solo refuerza las obligaciones que para el Estado dimanar de esos tratados, sino que se erige en una garantía para su cumplimiento, al menos en las áreas temáticas en que dicho enfoque se adopta.

En el caso de la política mundial sobre drogas, la inclusión de este enfoque, en la base de los tratados que sustentan el régimen internacional de fiscalización, puede asegurar la coherencia de éste respecto de los contenidos sustantivos expresados en la Carta de las Naciones Unidas, no solo en materia de derechos fundamentales.

A su vez, las políticas públicas sobre drogas que son implementadas en los ámbitos nacionales bajo un EBD, también se constituyen en garantía de la vigencia de los derechos humanos de todas las personas que se ven afectas de manera directa por los problemas asociados a las drogas.

4.2.2.4. La inclusión en la formulación de las políticas públicas

Un EBD busca que el diseño y formulación de las políticas públicas esté precedido por la amplia participación de los diversos sectores que abarca la regulación.

Las responsabilidades en el logro de los resultados son determinadas por esos procesos participativos, generando consensos entre las personas que han visto infringidos sus derechos y las instituciones que tienen el deber de respetarlos y actuar para su protección y cumplimiento.

El enfoque basado en derechos aplicado a la política mundial sobre drogas, y a las políticas nacionales, asegura el encuentro entre los diversos actores interesados en la materia –organizaciones internacionales, gobierno, asociaciones civiles, usuarios de sustancias, profesionales de la salud involucrados en el tratamiento y rehabilitación de consumidores, sectores académicos, etc.– y la consideración de su perspectiva para el diseño, formulación e implementación de las políticas.

Este factor incide tanto en la aceptación como en el sostenimiento de las medidas, y contribuye a la construcción de políticas públicas informadas que apelen a la realidad y a la evidencia científica.

4.2.2.5. La transparencia de las acciones y sus resultados

El EBD incide significativamente sobre la transparencia de las políticas públicas y sus estrategias, en la medida en que identifica y presenta con claridad los derechos que deben ser abordados en ella y vela porque se disponga de las capacidades necesarias para cumplirlos.

En términos de políticas sobre drogas el enfoque basado en derechos contribuye a reducir la presencia de elementos abstractos o generales en los planes y estrategias nacionales sobre drogas y, a que en su lugar, se incluyan los derechos sobre los que se requiere incidir, las acciones concretas, los recursos disponibles y los responsables de cada componente. De esta forma, se facilita el ejercicio de solicitud y rendición de cuentas sobre los objetivos y acciones establecidas.

4.2.2.6. Monitoreo de los resultados

El enfoque basado en derechos contempla y favorece la vigilancia de los compromisos adquiridos por los Estados en las políticas y planes que usan esta metodología.

La vigilancia promovida por el EBD es de carácter integrado e incluye: i) Los reportes, informes y recomendaciones emitidas por los órganos creados en virtud de los tratados internacionales sobre derechos humanos; ii) Las evaluaciones externas e independientes a las políticas; iii) El monitoreo interno sobre el cumplimiento e incidencia de la política pública a través de indicadores previamente establecidos.

Bajo esta perspectiva, el EBD puede favorecer la incorporación de indicadores específicos sobre el cumplimiento de los derechos humanos en el monitoreo de las políticas públicas sobre drogas.

4.2.2.7. La sostenibilidad de los logros

El EBD aplicado a las políticas públicas, incluyendo las relacionadas con el abordaje de los problemas asociados a las drogas, contribuye a la sostenibilidad de los resultados, que se hace visible a través de:

- i. El anclaje de los derechos humanos en las leyes e instituciones nacionales y en las acciones que se emprenden en el marco de la cooperación internacional.
- ii. El fortalecimiento de las capacidades de los sujetos obligados a cumplir los derechos, que consiguen la implantación de políticas, estrategias, programas y acciones concretas para responder a los problemas y asegurar el goce de éstos.
- iii. La generación de cohesión social a través de la creación de espacios participativos para la búsqueda de consensos en el diseño, formulación y aplicación de las políticas públicas.
- iv. La creación de facilidades para el monitoreo de las acciones y la rendición de cuentas.

4.2.3. La necesidad de elementos complementarios para la configuración de una política comprensiva en materia de drogas

Si bien los contenidos del enfoque basado en derechos revisten una importancia cardinal para la estructuración de una política pública que centre su acciones en el individuo y sus derechos, su efectiva realización requiere de elementos complementarios que otorgue un verdadero sentido a estos esfuerzos.

El goce efectivo de los derechos que incorpora la política pública elaborada bajo las reglas de un EBD, requiere que los titulares de éstos puedan orientar las capacidades logradas en el cumplimiento de las obligaciones estatales hacia la obtención de sus funcionamientos.

Esta es una visión que trasciende los resultados esperados por las políticas, en cuanto solución a los problemas públicos concretos que regula, y que da sentido a la finalidad última del EBD: el pleno disfrute de los derechos a

través de la expansión de capacidades y libertades para que los individuos logren sus consecuciones⁵³¹.

En este sentido, para nuestro objeto de estudio, además de los contenidos aportados por el EBD se requiere la incorporación de elementos transversales de fundamentación que den soporte a esa finalidad superior en todos los ámbitos de actuación de las políticas sobre drogas –ya sea en un contexto global, regional o local–, y que tengan una vocación de universalidad que permita la expansión de su aplicación a cualquiera otra política.

Bajo estos postulados, una política mundial comprensiva en materia de drogas debe:

- i. Partir de la incorporación del enfoque basado en derechos humanos para el rediseño y reformulación del Sistema Internacional de Fiscalización.
- ii. Cimentar el Sistema sobre principios fundamentales de carácter transversal como la dignidad, la igualdad y la libertad, orientados a brindar un espacio para la consecución de realizaciones individuales y colectivas.
- iii. Presentar un método de trabajo integral y balanceado, entre los ámbitos de la oferta y la demanda, que incluye la consideración de las perspectivas de salud pública, igualdad de género, y humanización de las acciones de seguridad.

⁵³¹ Sobre este tema puede consultarse: SEN, A. "Rights and capabilities", *En* Resources, values and development. Oxford-Cambridge: Blackwell y Harvard University Press, 1984; SEN, A. Bienestar, justicia y mercado. Barcelona: Paidós Ibérica S.A., 1997; SEN, A. Desarrollo y libertad, Trad. de Esther Robasco y Luis Toharia. Barcelona: Editorial Planeta S.A., 2000; SEN, A. Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigaciones en Filosofía y Derecho, 2002; SEN, A. Sobre ética y economía, versión de Ángeles Conde. Madrid: Alianza Editorial, 2003; SEN, A; FOSTER, J. La desigualdad económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1997; NUSSBAUM, M.C.; SEN, A. La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

En este sentido, la configuración del segundo y tercer elemento discursivo, de los que nos ocuparemos en los apartados siguientes, la realizaremos con la pretensión de lograr este abordaje en los problemas relacionados con las drogas.

4.3 LA FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICO JURÍDICA COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DE UNA POLÍTICA COMPRENSIVA EN MATERIA DE DROGAS

Para que una política pública –incluida la que aborda los problemas relacionados con las drogas– elaborada bajo un EBD alcance su finalidad de lograr el pleno disfrute de los derechos humanos, mediante la expansión de capacidades y libertades para que los individuos logren sus funcionamientos, resulta necesario trabajar en la elaboración de un soporte filosófico-jurídico que contenga dicho cometido y que sea aplicable a todos los ámbitos y acciones que la política contemple.

Teniendo en cuenta que en el caso de la política mundial sobre drogas se requiere, además, dotar al Sistema Internacional de Fiscalización de elementos que le permitan alcanzar su plena coherencia y armonía con los postulados del Sistema de Naciones Unidas, en especial con los dimanados de la Carta de ONU y de los tratados internacionales que consagran obligaciones en materia de derechos humanos, trabajaremos sobre principios fundamentales de carácter transversal y universal en materia de derechos humanos capaces de ayudar en esta tarea.

Construir una política mundial sobre drogas centrada en el ser humano; que responda a sus necesidades y derechos de una forma integral; que eleve su nivel de vida dentro del concepto más amplio de libertad; y promueva el progreso social; requiere superar el enfoque marcadamente legal y represivo que le ha caracterizado desde su surgimiento y ofrecer un marco más humano, que refuerce las libertades básicas y proporcione garantías prestacionales para su verdadero ejercicio, que permitan alcanzar una vida humana digna, y que, a

su vez, contribuya a la humanización de las acciones de seguridad necesarias para hacer frente al crimen organizado.

En ese sentido, a nuestro entender, la configuración de los elementos transversales de fundamentación, que se propondrán a continuación, requiere de tres niveles de consideración desde la filosofía jurídica:

- i. El primero de ellos integrado por la idea de vida humana digna como elemento de fundamentación de los derechos humanos, y de las políticas basadas en ellos.
- ii. Un segundo nivel que proporcione una visión integral de la vida como marco esencial de las políticas comprensivas.
- iii. Y, finalmente, un tercer estadio en el que se considere a la autonomía individual como un límite a la intervención arbitraria en las políticas comprensivas.

4.3.1. Razones de dignidad, autonomía y libertad como base transversal de una política comprensiva

Existen aspectos que consideramos cruciales, desde el punto de vista de la fundamentación, no sólo para el diseño y formulación de las políticas públicas, sino para que su implementación pueda alcanzar resultados en un marco de respeto y promoción de los derechos fundamentales. Tales aspectos son: i) La dignidad –en términos de vida humana digna–; ii) La vida digna –bajo una visión integral de la vida–; y iii) La autonomía y la libertad; todos ellos como atributos fundamentales cuyo ejercicio real no debe estar vedado a ninguna persona.

Partiremos de la idea de que todos los derechos involucrados en una política pública que se construye bajo un EBD, encuentran su fundamento en la

vida humana digna, como un especial entendimiento de la dignidad, que dota de sentido a los derechos como elementos básicos, y a las políticas como elementos instrumentales, que determinan el ejercicio de la agencia moral.

Veremos que la vida humana digna constituye una herramienta esencial para lograr la mejora de la calidad de vida de los seres humanos, dentro de un concepto más amplio de libertad, en la medida en que ella implica la garantía de ámbitos de libertad y prestación para la consecución de elecciones vitales.

De esta forma, comprenderemos que para que las políticas logren conquistar su finalidad, se requiere ir más allá de la necesaria formulación técnica en el área de intervención. Es indispensable reforzar la consideración de las libertades básicas y la aportación de componentes prestacionales destinados a atender los núcleos irreductibles de los derechos para que, con la suma de éstos dos, todas las personas puedan experimentar una igualdad en el plano de la discusión moral que los haga realmente libres.

4.3.1.1. La dignidad en la fundamentación de los derechos humanos y de las políticas públicas basadas en éstos: ¿Dignidad humana o vida humana digna?

La existencia de obligaciones imperantes en el ámbito internacional para los Estados en materia de derechos humanos ha traído consigo un importante proceso de positivización y de promoción de los derechos en el mundo contemporáneo, en búsqueda de cumplir con este deber y de garantizar condiciones adecuadas de vida para las personas, respetando, protegiendo y haciendo efectivos sus derechos.

Muchas normas, políticas, programas y estrategias expresan en su parte motiva los derechos humanos y la dignidad humana como argumento que las fundamenta, pero pocas explican el contenido de esa dignidad y la forma en que ella debe proyectarse sobre las situaciones fácticas que regula o interviene.

La pretensión de construir normas y, en general, políticas públicas basadas en un enfoque de derechos, requiere una consideración más profunda de la dignidad que su simple enunciación, por lo que en este punto de nuestra tesis aportaremos algunas herramientas discursivas que permitan acercarnos al entendimiento de la dignidad en términos de vida humana digna, por considerar que esta es la forma adecuada de entender su función como principio fundamentador de normas y políticas.

La teoría dualista, formulada por el profesor PECES-BARBA en el capítulo primero de su libro *Derechos Fundamentales*⁵³², plantea que cuando hablamos de derechos fundamentales estamos refiriéndonos, al mismo tiempo, a una pretensión moral justificada sobre rasgos importantes derivados de la idea de dignidad humana, necesarios para el desarrollo integral del hombre, y a su recepción en el Derecho positivo para que se pueda realizar eficazmente su finalidad⁵³³.

Dicha postura inicial pasa a convertirse en los dos primeros elementos de lo que reconocería el mismo autor como *trialismo*, al incorporar a su planteamiento originario un tercer elemento que recaba en la eficacia de los derechos fundamentales⁵³⁴, reconociéndolos como una realidad social, es decir, derechos actuantes en la vida social y, por tanto, condicionados en su existencia por factores extrajurídicos de carácter social, económico y cultural que favorecen, dificultan o impiden su efectividad⁵³⁵.

⁵³² PECES-BARBA, G. *Derechos fundamentales*, 1ª ed. Madrid: Latina, 1973 (4ª edición, Madrid: Universidad Complutense, Servicios de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1983).

⁵³³ PECES-BARBA, G. *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, op. cit., p. 102.

⁵³⁴ Según el autor, la eficacia es un concepto ambivalente, utilizado en la teoría del Derecho para señalar la influencia del Derecho sobre la realidad social o, al contrario, de la realidad social sobre el Derecho. En el primer supuesto se trata del impacto del Derecho sobre la sociedad, en sus niveles de seguimiento o de obediencia; y, en el segundo del condicionamiento de la justicia o moralidad de las normas o de su validez o legalidad, por factores sociales. Vid. PECES-BARBA, G. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Madrid: Debate, 1983.

⁵³⁵ PECES-BARBA, G. *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, op. cit., p. 112.

Bajo esta perspectiva, la fundamentación de estos derechos, que indaga su raíz moral, se presentaría en la primera de las premisas enunciadas y su concepto se centraría principalmente en la segunda –sin dejar de formar parte de la fundamentación, sino más bien completándola–, a través de la cual adquieren su rango de fundamentales por integrarse a un ordenamiento jurídico que les permite indagar sobre su eficacia en la vida social, dando lugar a lo que se conoce como moral legalizada⁵³⁶.

Esta primera idea de justificar los derechos fundamentales sobre rasgos vinculados a la dignidad humana parece surgir de la necesidad de lograr la atribución individualizada a las personas de derechos subjetivos o libertades, como complemento del análisis del Derecho objetivo en el que se plasman las exigencias para la válida juridificación de las pretensiones morales.

Ello obliga a pensar en los destinatarios de los derechos y, como fórmula de universalización de contenido humanista-renacentista, en los rasgos que les pudiesen resultar comunes a su especie, que de una manera generalizada les diferencia de los restantes animales.

El concepto de dignidad humana, propio del mundo moderno, arranca desde el tránsito a la modernidad, fruto de la difusión de las ideas del humanismo que determinaron una nueva concepción del hombre⁵³⁷ y del mundo, afirmando al hombre como centro del mundo y centrado en el mundo y viéndole como soberano y determinador de sus propias acciones, visión que precede a la idea kantiana de autonomía que hoy está presente en la dignidad humana⁵³⁸.

En el tránsito a la modernidad, la dignidad humana empieza a perfilarse con propiedad y a abandonar su dependencia de otros factores como la

⁵³⁶ Para PECES-BARBA, el concepto de *moral legalizada* se contrapone al de *moral crítica* que se presenta cuando esa moral pudiendo incorporarse al Derecho positivo no lo está en un momento histórico. Vid. PECES-BARBA, G. Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General, op. cit., p. 105.

⁵³⁷ Entendido éste no como figura masculina, sino como género humano.

⁵³⁸ Vid. PECES-BARBA, G. La Dignidad de la Persona desde la Filosofía del Derecho. op., cit.

religión, mostrando entonces que el valor de una persona debe calcularse por su capacidad para auto desarrollarse, potenciar sus habilidades y alcanzar sus previsiones. Es así como el rasgo fundamental de la autonomía es el que va a convertir al hombre en un ser digno, por permitirle el ejercicio de la libertad.

Este planteamiento es el que más adelante nos permitirá comprender la reformulación de la idea de dignidad en la fundamentación de las políticas públicas basadas en derechos humanos, y encontrar la correspondencia de éstas con la efectiva realización de los derechos que ellas abordan.

La dignidad basada en la autonomía, como postulado de la razón, está, para Kant, en el origen de la moralidad⁵³⁹; siendo presentada la dignidad como un valor incondicional, no susceptible de transacción, ni de ser empleada como medio. Esta visión kantiana permite vincular a la dignidad con la libertad, autonomía y moralidad en la consideración del hombre como fin en sí mismo, mostrándolo como ser dotado de dignidad, capaz de auténtica moralidad, y con libre voluntad, para recalcar el valor intrínseco de la persona.

PECES-BARBA⁵⁴⁰ nos indica que la dignidad humana se formula desde dos perspectivas, la primera de ellas de raíz kantiana, a través de la cual la dignidad deriva de nuestra decisión, de mostrar capacidad para elegir, de nuestra autonomía.

Para el autor esta vinculación de la dignidad a la autonomía presenta a su vez dos momentos. En el primero, autonomía significa capacidad de elección, libertar psicológica, el poder de decidir libremente pese a los condicionamientos y limitaciones de nuestra condición. En un segundo momento, la autonomía significa libertad o independencia moral, la cual se ve

⁵³⁹ En Kant aparece la idea de la dignidad humana en *La Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres* de 1785, donde plantea por primera vez una reflexión moral. Vid. KANT, I. *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*, trad. de Manuel García Morente, 6ª Ed. Madrid: Espasa-Calpe, 1980.

⁵⁴⁰ PECES-BARBA, G. *La Dignidad de la Persona desde la Filosofía del Derecho*, op. cit., pp. 65-68.

representada en la situación del hombre que sigue las reglas que el mismo se ha dado como consecuencia del ejercicio de la libertad de elección⁵⁴¹.

La segunda perspectiva de formulación es aquella de carácter humanista y renacentista, a la que se hizo referencia, que consiste en el estudio de los rasgos que diferencian al ser humano de los restantes animales. Bajo este entendido se centra en la capacidad de construir conceptos generales y de razonar, la reproducción de sentimientos, afectos y emociones a través de los valores estéticos, la capacidad de dialogar y comunicarnos – que potencia los efectos de las creaciones de razón y estética– y finalmente la sociabilidad –que supone el reconocimiento del otro y el entendimiento de la imposibilidad de alcanzar en solitario el desarrollo de la dignidad–.

En este mismo sentido, ASÍS⁵⁴² plantea que la teoría de los derechos humanos está cimentada sobre un modelo de individuo caracterizado, principalmente, por su capacidad para razonar, sentir y comunicarse, lo que conforma el prototipo de agente moral, es decir, de sujeto capacitado para participar en la discusión moral. Sin embargo, para este autor, lo que identifica al individuo como agente moral es su facultad y determinación para orientar esas capacidades hacia el logro de sus elecciones, constituyendo esto último su capacidad moral.

Sobre este particular, CAMPOY⁵⁴³ menciona que es importante la distinción que realiza ASÍS entre dignidad humana como fundamento de los derechos, en cuanto sirve de punto de partida para el reconocimiento de los mismos, y la vida humana digna, que también sirve como fundamento de los derechos humanos y, para nuestro caso, de las políticas que buscan su efectividad, *en cuanto se constituye en el objetivo a conseguir con el ejercicio de los derechos*.

⁵⁴¹ Ibídem.

⁵⁴² ASÍS ROIG, R. “La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, derecho y poder”, op. cit., pp. 65-66.

⁵⁴³ CAMPOY CERVERA, I. “Una revisión de la idea de dignidad humana y de los valores de libertad, igualdad y solidaridad en relación con la fundamentación de los derechos”, op. cit., p. 144.

No siendo lo mismo dignidad humana y vida humana digna, habremos de entender que la dignidad humana, a través de la identificación de rasgos comunes a las personas, parece constituirse en el elemento esencial de la atribución de estos derechos subjetivos dentro de su proceso de juridificación. A su vez, entendemos que la vida humana digna se constituye en el efectivo ejercicio de la capacidad moral de los sujetos, por lo que la capacidad de razonar, sentir o comunicarse no tiene porque repercutir en la consideración del hombre como agente moral, del que se ha de predicar su capacidad para alcanzar sus elecciones.

Por el contrario, estas capacidades habrán de ser tenidas en cuenta y tratadas con especial consideración frente a individuos que por diversas circunstancias puedan verlas disminuidas, con el objetivo de encontrar en ellas adecuados justificantes para el establecimiento de medidas de igualdad positiva tendientes a lograr una igualdad de los sujetos en el plano de la discusión moral, mitigando las afectaciones que ello les pudiese generar en el ejercicio y desarrollo de su capacidad moral.

Las capacidades de razonar, sentir o comunicarse, tendrán que ser vistas entonces desde el ámbito de su potencialidad, es decir, partir del reconocimiento de que hay personas que pueden presentar disminuciones en algunas de éstas y que, por tanto, requieren que su capacidad moral sea valorada en relación con sus demás capacidades y en comprensión de los límites que imponen las desigualdades moralmente arbitrarias⁵⁴⁴.

ASÍS nos dice que, bajo este entendimiento, es menester abrir el discurso sobre la dignidad a la cuestión de la posibilidad, invitándonos a reflexionar acerca de la efectiva posibilidad que tienen los individuos de ejercer

⁵⁴⁴ Las desigualdades que son moralmente arbitrarias son aquellas que no se escogen ni se merecen y, por tanto, son injustas y deben ser rectificadas. Vid. HERNÁNDEZ, A. La teoría ética de Amartya Sen. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Investigaciones sobre Desarrollo (CIDER) – Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), 2006, p. 219.

sus capacidades de razonar, sentir y comunicarse⁵⁴⁵, lo que sin duda es una de las tareas básicas encomendadas a las políticas públicas.

En sus palabras, *“lo importante no es la forma sino la propia acción, lo importante es el uso de las posibilidades –y no tanto de las capacidades– hacia el logro de los diferentes planes de vida. Así, el sujeto moral es aquél que, de alguna manera, cuenta con la posibilidad potencial de razonar, sentir y comunicarse, y de dirigir estas facultades hacia el logro de un determinado plan de vida”*⁵⁴⁶.

Para nuestro objeto de estudio, siguiendo los planteamientos de CAMPOY, tendremos como fundamento último de los derechos fundamentales, y de las políticas basadas en éstos, a la vida humana digna, entendida ésta como el desenvolvimiento de la vida de acuerdo a los parámetros que cada cual ha previsto de manera autónoma por considerar que ellos constituyen la esencia de su propia dignidad como ser.

Así, el reconocimiento, ejercicio y garantía de los derechos fundamentales, como propósito último de las políticas públicas, debe estar encaminado a potenciar el desarrollo de la capacidad moral de las personas, que se concreta en un primer lugar en el respeto, reconocimiento y protección de las elecciones vitales que realiza cada ser, y de la actuación autónoma de éste para su efectiva realización. Argumento que aplicado a la políticas sobre drogas excluiría la posibilidad de realizar un reproche jurídico sobre mero consumo de sustancias controladas, considerado este como una elección perteneciente al ámbito más interno del ser.

No obstante, la dignidad, vista de esta forma, en su función de fundamento de derechos y políticas basadas en éstos, implica no sólo el respeto por las capacidades y posibilidades de las personas, sino también la

⁵⁴⁵ ASÍS ROIG, R. “La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, derecho y poder”, op. cit., p. 68.

⁵⁴⁶ Ídem, p. 69.

obligación de favorecer su desarrollo a través de la satisfacción de las necesidades básicas y la generación de condiciones adecuadas para su ejercicio, de manera que se permita alcanzar una satisfacción razonable de sus elecciones.

A nuestro entender, esta visión tiene una vinculación directa con el elemento de la eficacia incorporado en la teoría trialista de PECES-BARBA, y nos lleva a concluir que es la vida humana digna la que debe servir de fundamento en la construcción de políticas públicas comprensivas⁵⁴⁷.

Bajo esta idea de fundamentación, los derechos humanos son elementos clave para el logro de la vida humana digna⁵⁴⁸ y, a su vez, las políticas públicas basadas en ellos, son instrumentos político-jurídicos idóneos para que las personas puedan alcanzar el pleno disfrute de sus derechos fundamentales y la realización de sus elecciones vitales.

Este concepto de vida humana digna, aplicado a una política sobre drogas basada en derechos, debe estar encaminado hacia el refuerzo en la estrategia de la capacidad de elegir de las personas, para que a través de sus elecciones alcancen el goce efectivo de sus derechos. Un enfoque de esta naturaleza choca con un abordaje represivo de los problemas asociados a las drogas que inciden sobre la esfera más privada de los individuos: sus elecciones.

⁵⁴⁷ PECES-BARBA plantea que fueron la experiencia y la reflexión las que le llevaron a completar su teoría dualista, extendiendo la positivación a las dimensiones de la eficacia, es decir, al análisis de la realidad, con lo que supone obstáculos o impedimentos para la implantación real de las pretensiones morales convertidas en derecho de los derechos humanos. Para él, la justicia y la validez necesitan de la eficacia, pues es principalmente el tema de la escasez el que repercute en la posibilidad de un contenido igualitario de los derechos y, consiguientemente, más en su justicia que en su validez. La escasez afecta a la posibilidad de considerar a la pretensión moral de que se trate como generalizable, es decir, como convertible en ley general. Cfr. PECES-BARBA, G. Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General, op. cit., p. 108.

⁵⁴⁸ Vid. CAMPOY CERVERA, I. "Una revisión de la idea de dignidad humana y de los valores de libertad, igualdad y solidaridad en relación con la fundamentación de los derechos", op. cit., p. 150; y ASÍS ROIG, R. "La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, derecho y poder", op. cit., p. 65.

La libertad que favorece la dignidad, en los términos aquí expresados, hace nula cualquier pretensión de ejercer un reproche jurídico penal sobre las elecciones vitales de los individuos, cuando éstas además de haber sido tomadas considerando todos los niveles de información que el Estado está obligado a proporcionar, no genera daños antijurídicos que trasciendan su esfera personal, ni impactan en el ámbito social y comunitario.

Con ello queremos referirnos concretamente al consumo de sustancias controladas cuya elección de su realización, o no, no puede estar condicionada a la verificación de dos caminos: la aprobación jurídica y social o el reproche penal.

Al entrar en el ámbito de las elecciones, el consumo, en tanto problemática asociada a la salud pública, requiere que su abordaje abandone la mera prohibición y represión, y se ponga del lado de la dignidad y la libertad; de tal suerte que las personas puedan contar con información adecuada, suficiente y de calidad como requisito previo a la elección; y dispongan de un conjunto de bienes y servicios asistenciales, para que, sea cual fuere el resultado de su escogencia, no vean condicionada la realización de sus derechos con ocasión de ésta.

Contemplar el impacto real que las políticas públicas sobre drogas tienen en los derechos fundamentales de las personas es una obligación de éstas bajo un enfoque basado en derechos. Y, a su vez, poner a la dignidad en la fundamentación transversal de las políticas, obliga a que ellas potencien el ejercicio de las capacidades humanas, proporcionando un contexto de posibilidades para la realización de los derechos.

4.3.1.2. *El respeto por una visión integral de la vida como marco esencial de las políticas comprensivas: Un refuerzo a la dignidad, la libertad y autonomía individual*

En el discurso de los derechos, frente a los bienes jurídicamente protegidos, tradicionalmente se destaca el de la vida como derecho básico, que condiciona y posibilita el disfrute de los demás derechos y libertades del individuo. Sin embargo, recabando en el fundamento de los derechos fundamentales, hoy día se reconoce la necesidad que tiene este derecho de vincularse y nutrirse de los demás derechos fundamentales, en una relación de interdependencia que le permite dotarse de verdadero sentido, en el entendido de que sea la vida –como vida humana digna– la que facilite que los sujetos alcancen sus funcionamientos⁵⁴⁹.

En sentido estricto, la historia del derecho a la vida empieza en la modernidad, a partir del siglo XVII, precisamente por ser una época en la que se desarrolla una expresión y reivindicación de la libre individualidad que reclama un ámbito de autonomía no reconocido hasta entonces. Es en este contexto político y cultural en el que emergen los derechos subjetivos, y particularmente los derechos a la vida, la libertad y la autonomía, con el fin de reconocer y proteger a sujetos individuales y concretos su facultad de obrar y

⁵⁴⁹ Para Amartya Sen la dimensión de los funcionamientos hace referencia a logros, a estados de cosas alcanzados por las personas a partir de los bienes y servicios que poseen o reciben, a realizaciones, a diversas cosas que una persona puede hacer o ser. Los funcionamientos están en cierta forma relacionados más directamente con las condiciones de vida. Sen considera que los funcionamientos representan parte del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir, los logros que son posibles a partir de los bienes que se poseen, por lo que algunos funcionamientos pueden ser elementales y otros mucho más complejos. Vid. SEN, A. Nuevo examen de la desigualdad, op. cit., pp. 53-54; SEN, A. “Capacidad y bienestar”, En: Nussbaum, M; Sen, A. La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 55; FOSTER, J; SEN, A. “La desigualdad económica después de un cuarto de siglo”, En: Amartya S. La desigualdad económica. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 228; y HERNÁNDEZ, A. La teoría ética de Amartya Sen, op. cit., pp. 136, 149-151. Sobre los funcionamientos simples y complejos también puede verse BROCK, D. “Medidas de la calidad de vida en el cuidado de la salud y la ética médica”, En: Nussbaum, M; Sen, A. La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 135-181.

de ser. De esta forma, se configura una especie de privilegio legal encarnado en el derecho subjetivo, que beneficia al individuo al cual se le atribuye, pues hasta aquí los derechos eran tan sólo atributos de determinadas personas, dada su condición o posición social.

No obstante lo anterior, paulatinamente se fue concibiendo a estos derechos como vinculados directamente a la naturaleza humana –tomando en consideración la noción de ley natural entendida como ley moral universal–, y por tanto como atributos inherentes a todo ser humano. Fue entonces, en el siglo XVII, cuando se permitió la utilización del lenguaje de los derechos, entendidos como derechos subjetivos, para reivindicar una dignidad o valor intrínseco inherente a todos los hombres, y para proteger, como *derechos naturales*, a bienes básicos como la vida o la libertad.

Observar hablar a autores como JOHN LOCKE (1632-1704) de un Derecho natural universal a la vida, nos recuerda las primeras formulaciones en los estoicos y cristianos de los primeros siglos, así como las más acabadas propias del Medioevo –como la de TOMÁS DE AQUINO (1225-1274)–, en las que la concepción del Derecho natural ya condenaba la agresión contra la vida de un inocente como grave atentado contra la ley natural.

Aunque parezca tener similares efectos que la vida sea protegida desde la óptica de los derechos naturales o desde la perspectiva de la ley natural que condena el homicidio, en realidad existe una diferencia radical entre estas visiones. El hecho de considerar al sujeto –titular de la vida– ya no como alguien que se encuentra bajo la ley, sino como un individuo poseedor de un derecho, le confiere un reconocimiento que va más allá del de simple destinatario de una ley que debe obedecer, para convertirlo en titular de un derecho que impone obligaciones a los demás, erigiéndolo en el centro del mismo Derecho.

Bajo este entendido, cuando en la modernidad se habla de derechos humanos de carácter universal, se está pensando en la estructuración de una idea de dignidad que va a vincular el respeto por la vida y la integridad al

concepto de autonomía, este último como componente necesario para que las personas puedan encaminar su existencia a través de los valores que moralmente prefieren.

Así, se puede entender que la vida haya sido vista como un derecho primordial, desde que comenzó a hablarse de derecho natural como derecho subjetivo, considerándosele por tanto como la condición de posibilidad de los demás derechos.

Con el inicio del proceso de juridificación de los derechos, resultó imprescindible elevar el derecho a la vida a la categoría de un título inderogable e imprescriptible y establecer la obligación de protegerlo por parte de los Estados. Así, por ejemplo, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 realiza un reconocimiento solemne y explícito a este derecho⁵⁵⁰. Por su parte, si bien es cierto que la Declaración de Derechos del hombre y el Ciudadano de 1789⁵⁵¹ no hace una alusión expresa al derecho a la vida, éste sí fue mencionado de manera acentuada en el proyecto de Declaración presentado por Robespierre en 1793, al indicar en su artículo segundo: *“Los principales derechos del hombre son el de proveer a la conservación de su existencia y la libertad”*⁵⁵².

En el siglo XX son múltiples los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la vida. El artículo tercero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 indica que *“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*⁵⁵³; pasando a ser el primer derecho a consagrarse en la Declaración Americana de los Derechos y

⁵⁵⁰ Cfr. Declaración de Derechos de Virginia de 12 de junio de 1776, artículo 1.

⁵⁵¹ Vid. Declaración de los Derechos del Hombre y el ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

⁵⁵² Cfr. ROBESPIERRE, M. “Proyecto de declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 24 de abril de 1793, en la Convención”, En: Bosc, Y; Gauthier, F; y Wahnich, S. (Eds.), *Por la felicidad y por la libertad: Discursos*. Barcelona: EL VIEJO TOPO, Intervención Cultural, 2005, p. 199.

⁵⁵³ Cfr. Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, artículo 3.

Deberes del Hombre de 1948, en la cual se lee, *“Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*⁵⁵⁴.

Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 recoge este derecho al plasmar en su artículo sexto que *“el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”*⁵⁵⁵; mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 lo indica en su artículo cuarto, que reza: *“toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”*⁵⁵⁶.

Durante el siglo XX, el debate acerca del alcance de este derecho, en un comienzo, se centró principalmente en el argumento de que la vida es, antes que un derecho, un hecho biológico; señalándose, por ende, que la obligación de su garantía por parte del Estado se circunscribía al ámbito de protección de las libertades negativas, es decir, a vigilar que nadie fuese privado arbitrariamente de ella. Esto hizo que se considerara que la vida no era uno de esos derechos que se podían gozar a partir de ella misma sino desde su fundamento.

De acuerdo con su propia fundamentación, lo que en el proceso de evolución de los derechos humanos se ha ido demostrando es que el derecho a la vida es algo más que una simple pulsión de supervivencia y que se inscribe en el orden de lo social, en el ámbito cultural, de lo político y lo jurídico. Es en esta línea que se ha señalado que la reivindicación de este derecho no

⁵⁵⁴ Cfr. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en 1948, artículo 1.

⁵⁵⁵ Cfr. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado el 19 de diciembre de 1966, artículo 6.

⁵⁵⁶ Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en 1969, artículo 4. A nivel interno, este derecho se encuentra reconocido en las Constituciones de muchos Estados, así, por ejemplo, entre otras, la Constitución Española de 1978 lo consagra en el artículo 15; la Constitución Portuguesa de 1976 en el artículo 24; la Constitución Colombiana de 1991 en el artículo 11; y la Constitución Peruana de 1993 en el artículo 2.

implica la asignación de un valor absoluto a la vida biológica, sino que supone elevar la vida, en cuanto parte de un orden social, a la categoría de un título exigible e indisolublemente ligado a la dignidad, la realización personal y el desarrollo de las libertades⁵⁵⁷.

Visto así, el derecho a la vida está integrado por dos dimensiones, una negativa y otra positiva, la primera de las cuales se proyecta sobre los derechos civiles y políticos; y, la segunda, sobre los derechos económicos sociales y culturales.

En su aspecto negativo, la vida se inscribe dentro de los derechos de no interferencia y busca garantizar que el individuo no sea privado arbitrariamente de ella por obra de otro ser humano o por acción del Estado, lo que brinda a las personas, al menos en el plano teórico liberal, una seguridad razonable para poder llevar a cabo sus elecciones vitales, sin tener que estar constantemente intimidada por la eventualidad de una interrupción prematura de su existencia⁵⁵⁸.

Por otro lado, la dimensión positiva de la vida –que al igual que la negativa parte del reconocimiento de la dignidad como núcleo esencial de este derecho– potencia el entendimiento de su fundamento como vida humana digna –a la cual ya nos hemos referido–, reconociendo que para poder vivir se

⁵⁵⁷ Vid. DEFENSORIA DEL PUEBLO DE COLOMBIA. El derecho a la vida. Bogotá: Imprenta Nacional, Grupo Praxis Universidad del Valle, 2001, pp. 15-17.

⁵⁵⁸ En la práctica la definición y defensa del derecho a la vida se orienta en varias direcciones. De una manera horizontal, defendiendo a unos individuos de otros –homicidios, atentados contra la vida, indiferencia frente a la vida en peligro–; en estos casos el Estado aparece en lo alto, como garante de las adecuadas relaciones horizontales entre los individuos. De forma vertical ascendente, en la cual se exige del Estado su respeto, imponiendo de esta forma un límite a las llamadas razones de Estado y a las prácticas más atroces de los Estados en materia de justicia penal –pena de muerte, lapidaciones, mutilaciones y similares–; aquí el Estado aparece no como garante sino como actor sometido también al derecho a la vida en tanto agente de poder que tiende a extralimitar su fuerza. De una manera vertical descendente, en la cual el Estado aparece para minimizar y reglamentar los efectos que puedan tener las acciones de los individuos sobre sí mismos o sobre promesas de vida o vidas en vía de consolidación bajo su cuidado. Ídem, pp. 19-21.

requiere mucho mas que una garantía de integridad personal en la esfera individual.

En efecto, su sentido positivo comprende la obligación del Estado de hacer viable la existencia de sus asociados, mejorando la calidad de vida de éstos a través de la satisfacción de necesidades básicas individuales y colectivas, e identificando y respetando los rasgos distintivos de los sujetos que lo integran para dotarlos de igualdad material en el plano de la discusión moral y jurídica. Es, entonces, la atención a los condicionantes sociales, económicos o culturales que dificultan el ejercicio de la vida lo que hace que ésta tenga un verdadero contenido igualitario, configurando la eficacia de los derechos fundamentales como realidad social⁵⁵⁹.

Si en su aspecto negativo –como eliminación de amenazas externas–, la vida puede ser incluida entre los derechos de la esfera individual; en su aspecto positivo –como realización de las condiciones que la hacen viable, en su más amplio sentido–, la vida debe ser incluida entre los derechos sociales, económicos y culturales, tales como el derecho a la salud, a la seguridad social, a la educación, a disponer de medios adecuados e vida, al trabajo, entre otros.

Así, tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales encuentran su relación de interdependencia cuando esta reivindicación básica obliga al Estado a garantizar a todos los

⁵⁵⁹ RAFAEL DE ASÍS plantea que la igualdad en la justificación de los derechos es una característica propia de todos los derechos, no sólo de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo relevante de la igualdad, en el derecho de los derechos, es su configuración como criterio de distribución, por lo que deben generarse diferenciaciones negativas o positivas a partir de la posibilidad de satisfacción de los bienes y necesidades que están detrás de los derechos, y de la posibilidad de participar en idéntica medida en la determinación de dichos bienes y necesidades. Vid. ASÍS ROIG, R. "La igualdad en el discurso de los derechos", En: López García, J; y Del Real, A. (eds.), Los derechos: entre la ética, el poder y el Derecho. Madrid: Dykinson, Universidad de Jaén y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000, p. 149. Sobre la eficacia y el entendimiento de los derechos fundamentales como una realidad social condicionada puede verse PECES-BARBA, G. Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General, op. cit., pp. 108-112.

ciudadanos los recursos vitales para su subsistencia y más aún para una existencia digna de la condición humana.

Esta visión es consecuencia de una especie de mezcla armónica de los pensamientos teóricos liberal y socialdemócrata, pues para el primero el desarrollo del derecho a la vida depende preponderantemente de la libertad y responsabilidad individual, por lo que el Estado debe limitarse a no atacarla y regular el ámbito de interacción del sujeto consigo mismo y con los otros, siendo responsabilidad de cada quien defenderla y asegurarla frente a los diversos condicionantes que dificultan su ejercicio⁵⁶⁰.

Por su parte, el pensamiento socialdemócrata encuentra en el derecho a la vida una serie de deberes a cargo del Estado, que se concretan en demandas prestacionales, revestidas de entidad suficiente para su reivindicación, pues la mayor parte de los obstáculos que para el ejercicio de la vida encuentran los seres humanos –por ejemplo la pobreza, la hambruna, la insalubridad, etc.– se encuentran determinados por la estructura social, configurándose en tales por la manera en que se han apropiado o distribuido los recursos y se ha concentrado el poder; circunstancias éstas que aminoran las posibilidades de acción individual. Para éstos el derecho a la vida debe servir para reorganizar el orden social de forma tal que la vida pueda ser algo más que un hecho biológico y un derecho nominal⁵⁶¹.

Al encontrarse vinculado el derecho a la vida a la idea de vida humana digna, se entiende que todo ser humano posee por igual, sin importar su condición, un valor interno independiente de sus capacidades, méritos, status o conducta; pues al ser la dignidad un estado moral, ésta se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de autonomía como expresión más

⁵⁶⁰ *El hombre o la mujer, exactamente igual que los demás seres vivientes, tendrá que ganarse por sí mismo(a), con su inteligencia y sagacidad, el derecho a vivir, defendiendo su derecho de las amenazas de la naturaleza y luchando hasta donde le alcance su poder, por asegurarla frente a los retos de un medio originariamente hostil que tiene como auxiliares las contingencias del destino, las enfermedades y la pobreza. Cfr. DEFENSORIA DEL PUEBLO DE COLOMBIA. El derecho a la vida, op. cit., p. 23.*

⁵⁶¹ *Ídem*, p. 24.

elevada de la libertad, que es, en últimas, lo que permite encaminar el ejercicio de los derechos, incluyendo el derecho a la vida, hacia la elaboración y materialización de elecciones vitales.

La autonomía, en términos de libertad, se ve ejercida a través de la decisión del individuo de gobernarse por sí mismo, sin necesidad de depender de instancias ajenas, la capacidad de proponerse metas valiosas y de revisarlas críticamente, la habilidad para elegir los medios apropiados para lograrlas y, sobre todo, la capacidad de contrastar y sopesar máximas individuales en aras de su compatibilidad con leyes universales.

El conjunto de vida, dignidad, libertad y autonomía nos precisa que el respeto por la vida se deriva de la obligación de reconocer en todo ser humano un valor intrínseco y no instrumental y, a su vez, del derecho a la vida se desprende la facultad más general de toda persona de formular y llevar a cabo sus elecciones vitales⁵⁶².

Así entendido, la realización del derecho a la vida se erige en la principal obligación de las políticas públicas sobre drogas, bajo un enfoque basado en derechos, pues alcanzar la finalidad última de éstas depende en toda medida de la efectiva realización de los ámbitos de libertad y prestación que comporta este derecho.

Una política pública comprensiva en materia de drogas debe contemplar una consideración de fondo sobre este derecho en ambos sentidos. En primer lugar, reafirmando el valor de la vida de toda persona en su componente individual, declarando de manera enfática que en la era actual las acciones de control y fiscalización que traen como consecuencia la privación de vida son incompatibles con una política mundial sobre drogas basada en derechos.

Por tanto, ningún hecho o acción legitima la aplicación de la pena capital a los delitos relacionados con las drogas, máxime cuando estos no ingresan en

⁵⁶² Ídem, p. 25.

la categoría de los “delitos más graves” a que se refiere el PIDCP, y cuando la obligación de su abolición gradual se desprende de esta misma norma, que cuenta con casi medio siglo de existencia.

De otro lado, en su dimensión positiva, las políticas de drogas tienen el deber moral y jurídico de garantizar un ámbito prestacional efectivo que permita el ejercicio de la vida humana digna a través de condiciones adecuadas de salud, alimentación, educación, medios de vida, etc. Este ámbito prestacional se encuentra representado en la obligación de garantizar a todas las personas los derechos económicos, sociales y culturales, como únicos instrumentos capaces de resolver las necesidades y carencias que impiden el desarrollo de las personas; el verdadero ejercicio de la libertad moral; y la realización de los funcionamientos⁵⁶³, como elemento básico para reducir los factores de riesgo de los seres humanos ante las drogas.

Para el caso de los problemas relacionados con las drogas, esta necesidad se hace evidente en tratándose de los servicios asistenciales sanitarios y sociales que requieren los consumidores y sus familias; en la necesidad de asegurar condiciones alternativas y eficaces para el sustento de poblaciones campesinas que han debido basar su economía en los cultivos con destino ilícito; y en la generación de condiciones sociales y de bienestar que eviten que grupos vulnerables se vean inmiscuidos en actividades de tráfico, micro tráfico, consumo de drogas, entre otras.

4.3.1.3. El respeto por la autonomía individual como un límite a la intervención arbitraria en las políticas comprensivas

La soberanía individual o autonomía individual puede ser entendida como un principio ético y jurídico que presenta al individuo como único dueño de sí mismo. Partiendo de ello, sólo el individuo tiene la facultad de

⁵⁶³ RUIZ RUIZ, R; PLAZAS GÓMEZ, C. La exigibilidad de los derechos sociales. El caso de Colombia, En: Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política, No. 14 (julio, 2011), p. 3.

determinación moral sobre su vida y libertad, concretándose la autonomía en la posibilidad de realizar sus propias elecciones vitales, siempre que dicha elección no repercuta directa y negativamente en la órbita de los derechos ajenos.

En el ámbito de los derechos humanos, esta dimensión estaría incorporada dentro de la noción de vida humana digna, núcleo esencial de todos los derechos, configurando el más alto estadio de libertad, que se reafirma a través del principio de igualdad –en su acepción material– e impone a los Estados la obligación de garantizar unas condiciones básicas a todos los individuos a través de las cuales se genere un marco que posibilite el ejercicio de la autonomía en las diferentes esferas de su vida personal.

Bajo esta perspectiva inicial, la incorporación de la autonomía como un principio transversal a las políticas públicas basadas en un enfoque de derechos, se adecúa plenamente a su finalidad, reconociendo al individuo el ámbito de su agencia moral, e imponiendo al Estado la creación de las condiciones necesarias para su ejercicio.

NINO, al referirse a algunos eventos en los cuales el Estado adopta una incursión desde el ámbito del perfeccionismo⁵⁶⁴ –e incluso del paternalismo–,

⁵⁶⁴ El perfeccionismo es la concepción opuesta al principio de autonomía, la cual sostiene que lo que es bueno para un individuo o lo que satisface sus intereses es independiente de sus propios deseos o de su elección de forma de vida, y que el Estado puede, a través de distintos medios, dar preferencia a aquellos intereses y planes de vida que son objetivamente mejores. Vid. DWORKIN, G. "Paternalism", *The Monist: An International Quarterly*, En: *Journal of General Philosophical Inquiry* 56, Department of Philosophy –University at Buffalo, New York, 1972, pp. 64-84; y DWORKIN, G. "Moral Paternalism", En: *Law and Philosophy*. Vol. 24, Issue 3, (May 2005), pp. 305-319. A su vez, el perfeccionismo se puede subdividir en dos posturas: una moderada –Aristóteles– y otra radical –Nietzsche–. En ambas el principio de la perfección se erige como el único principio de una teoría teleológica, que dirige la sociedad a proyectar las instituciones y a definir los derechos y obligaciones de las personas, para maximizar los resultados de la excelencia humana, en el arte, la ciencia y la cultura. Sin embargo esta postura entraña un grave peligro para la libertad, porque puede imponer *a priori* un tipo de ser humano único y justificar las privaciones de libertad; así como propiciar el paternalismo y respaldar el reduccionismo. Vid. FLORES, I. El liberalismo Igualitario de John Rawls, En: *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional* No. 1, julio-diciembre, México, 1999, p. 92.

sostiene que el principio que proscribe interferir acciones que son inofensivas para terceros, no es un principio básico en una concepción de filosofía política, pues no se advierte su conexión con algún valor o bien fundamental cuya preservación justifique tan extrema abstención por parte del poder público y de los particulares respecto de ciertos actos⁵⁶⁵.

Afirma este autor que el principio liberal que está aquí en juego es el que puede denominarse *principio de autonomía de la persona* y que prescribe que siendo valiosa la libre elección individual y la adopción de ideales de excelencia humana, el Estado –y los demás individuos– no debe interferir en esa elección o adopción, limitándose a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de sus elecciones y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno sustente, impidiendo, a su vez, la interferencia mutua en el curso de tal persecución.

Sin embargo, para que esa autonomía pueda ser plenamente vivenciada por el sujeto es menester que éste cuente con un conjunto de herramientas que le permitan ejercer ese ámbito de libertad que posee y que debe reconocer el Estado, so pena de que tales conceptos recaigan en enunciados metafóricos. Se requiere, por tanto, que las libertades propugnadas por el Estado sean traducidas en términos de libertad real, mediante la dotación de las condiciones materiales que permitan la realización de las elecciones vitales.⁵⁶⁶

De este modo, las políticas públicas basadas en derechos se constituyen en el instrumento institucional adecuado para crear un marco que

⁵⁶⁵ NINO, C. *Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007, pp. 203-205.

⁵⁶⁶ DWORKIN afirma que la libertad real se alcanza cuando se cuenta con una igualdad de recursos, como condición básica de ésta. En este sentido, una sociedad igualitaria debe ser una sociedad libre. Vid. DWORKIN, R. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 89; y HERNÁNDEZ, A. *La teoría ética de Amartya Sen*, op. cit., p. 221.

favorezca el logro de una vida humana digna, que se concrete en la realización de los funcionamientos deseados⁵⁶⁷.

Es por ello que la protección del Estado, bajo estos supuestos, no puede circunscribirse al reconocimiento del ser como autónomo y a la abstención de interferencia –como garantía de libertades negativas–, sino que implica un decidido accionar en materia prestacional para que el sujeto pueda lograr su autogobierno, tanto en la esfera individual como colectiva. Esto supone un acercamiento a una visión de la persona que trasciende lo moral y le reconoce una esfera de actuación política o comunitaria⁵⁶⁸.

Desde esta perspectiva, la prohibición de interferencia ilegítima en la autonomía de las personas se proyecta no sólo desde la órbita de los derechos individuales, civiles y políticos, sino también desde la de los derechos económicos, sociales y culturales, según se concrete una intervención –estatal o privada– en lo que podemos denominar como *bienes esenciales*, con los que se estructuran las elecciones vitales, o en los *bienes instrumentales* que potencian su realización⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ Andrés Hernández, al estudiar la teoría ética de Amartya Sen, sostiene que el fin y la meta de las políticas públicas son la expansión de las realizaciones y el fomento de las capacidades o la libertad real de las personas para alcanzar las realizaciones y las funciones que consideren valiosas. Ídem, p. 238.

⁵⁶⁸ Este planteamiento puede ser revisado en el acercamiento a un republicanismo cívico en DWORKIN, o en la concepción de la persona que realiza la teoría rawlsiana. Para ampliar este tema puede consultarse: RAWLS, J. "Kantian conception of equality", En: Held, V. (Comp.), Property, profits and economic justice, Belmont (CA): Wadsworth Publishing Co., 1980; DWORKIN, R. Liberal Community, En: California Law Review, vol. 77, N. 3, 1989, pp. 479-504. (Versión en español: La comunidad liberal, trad. de Claudia Montilla. Bogotá: Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 1996). Estos argumentos son desarrollados por el propio autor de esta tesis, en el entendimiento de un marco teórico, basado en la teoría de la justicia, considerado necesario para la realización de elecciones vitales. Al respecto ver: SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M.G. La necesaria integración de los derechos individuales, civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales para la formulación, estructuración y realización de planes de vida. Tesina inédita. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, 2010.

⁵⁶⁹ Para este punto entenderemos como bienes esenciales el derecho a la vida y los principios de dignidad y libertad, así como todo el ámbito de libertades negativas; a su vez identificaremos como bienes instrumentales los derivados del valor y el principio de igualdad tendientes a la generación de condiciones materiales de existencia. Ídem, pp. 73-93.

En el primer caso, el de los bienes esenciales, la incursión puede darse por la imposición directa al sujeto de un rol social o un plan de vida específico, por brindar al individuo un número reducido y predeterminado de opciones de vida configuradas estatalmente, o por la negación absoluta e injustificada de sus elecciones, como podría ocurrir fácilmente en el marco de una dictadura o de un Estado perfeccionista. Todos estos casos atacan la libertad de elección y la libertad moral como componentes de la idea kantiana de dignidad, a la cual nos referimos con antelación.

En el segundo supuesto, el de los bienes instrumentales, la irrupción podría verificarse, principalmente, por la ausencia total o parcial de garantías prestacionales –de condiciones materiales de existencia que permitan una vida humana digna–, en el conjunto de la población o en parte de ella, para la consecución de las elecciones autónomamente realizadas; o por la existencia de latentes desigualdades sociales que cohíban la realización de dichas elecciones a un grupo poblacional específico, desigualdad ésta no meramente económica, sino cualitativa en términos de dignidad.

Esto puede apreciarse claramente en aquellos Estados donde hay una marcada distribución inequitativa de la riqueza, con ausencia de políticas públicas sociales y efectivas que potencien la nivelación en la discusión moral.

Para el caso de las actuales políticas sobre drogas, esta situación puede verse reflejada en el tratamiento criminológico que algunos países brindan a los usuarios de sustancias controladas, que impacta en la consideración que la sociedad y la institucionalidad tiene de ellos –estigmatizándolos–, negándoles iguales oportunidades para el acceso a los servicios básicos que requieren, principalmente aquellos de naturaleza sanitaria y social –generando exclusión y marginalización–⁵⁷⁰.

⁵⁷⁰ SANTOS DA SILVEIRA, P; PIZZIOLO, E; CRETON, F; CORREIA, G; NOTO, A; MOTA, T. “Terapia de Acreditação e Compromisso (ACT): estratégias de redução do estigma associado à dependência de substâncias”, En: Mota Ronzani, T. (ed.), *Intervenções e inovações em álcool e outras drogas*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014, pp. 135-154; y MOTA, T; NOTO, A; SANTOS DA SILVEIRA, P. Reduzindo o estigma entre usuários de drogas. Guia para

La no satisfacción de las necesidades sociales de determinados sectores poblacionales genera que los individuos que los componen no puedan gozar de una vida humana digna y, por tanto, al ser ésta en el fundamento de todos los derechos, constituye un ataque directo a la dignidad del sujeto que, más que condicionar, anula el ejercicio de una real libertad y autonomía para la formulación y búsqueda de realización de sus elecciones vitales.

Bajo este entendido, la afectación de la dignidad puede conllevar a que estos grupos humanos sean puestos en condición de vulnerabilidad, pues este concepto se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que se encuentran en una situación de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar⁵⁷¹.

En el extremo que nos interesa, la pertenencia a estos sectores hace que los sujetos no estén en iguales condiciones que el resto de actores sociales frente a la posibilidad de desarrollar sus propios elecciones y disfrutar de sus derechos, que en definitiva es lo que constituye su vida humana digna.

La vulnerabilidad es, entonces, el resultado de la acumulación de desventajas y configura en los individuos una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas peculiaridades personales y/o culturales que se experimentan dentro de una sociedad que originalmente no ha sido estructurada para que las particularidades que otorgan las dotaciones internas no supongan ningún problema a las personas en la consecución de su vida humana digna⁵⁷².

profissionais e gestores, op. cit. Sobre el estigma a los usuarios de drogas y sus consecuencias también puede consultarse: SANTOS DA SILVEIRA, P; GONTIJO, R; NOTO, A; MOTA, T. "Estigma e Suas Consequências para Usuários de Drogas", En: Mota Ronzani, T. (Organizador), Ações integradas sobre drogas. Prevenção, abordagens e política públicas. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013, pp. 249-274.

⁵⁷¹ Vid. OSTER, J. Invertir la espiral de la vulnerabilidad, op. cit., p. 330.

⁵⁷² La acumulación de desventajas es multicausal y adquiere varias dimensiones que denotan carencia o ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal, e insuficiencia de las herramientas necesarias para abandonar situaciones de desventaja, estructurales o coyunturales.

Así, cuando hablamos de grupos vulnerables, debemos entender un fenómeno que se encuentra condicionado por el desarrollo de las relaciones sociales. El grado de vulnerabilidad de una persona o un grupo de personas está determinado por su exposición a los factores de riesgo y su capacidad para afrontar o resistir situaciones problemáticas. Por tanto, son grupos vulnerables todos aquellos que por determinadas circunstancias se encuentran en mayor peligro de que sus derechos sean violentados y por tanto requieren un decidido accionar del Estado⁵⁷³.

Como vimos en el Capítulo III de este trabajo, esto ocurre con los usuarios de drogas, los cultivadores, y algunas de las personas implicadas en el micro tráfico de sustancias, que ante la presencia de la prohibición y la represión, y la ausencia de acciones y programas que incidan en los aspectos sanitarios y sociales de sus situaciones de partida, o de sus elecciones vitales, ven afectada su exposición a los riesgos que comportan los problemas relacionados con las drogas, mermando su capacidad para enfrentarlos.

En ese sentido, los bienes esenciales y los instrumentales carecen de sentido si lo que da valor a la vida se intenta alcanzar, no por la elección del titular de cada vida, sino por la imposición de terceros –estatales o privados–, lo que en definitiva produce una anulación total del sujeto por desconocimiento directo de su dignidad, pues la dignidad, en éste campo, se logra con el pleno ejercicio de la libertad de elección, para la posterior consecución de la libertad moral a través de la cual se perseguirán los fines que racional y autónomamente se propone cada quien.

Como vemos, la autonomía, al vincularse a la idea de realización personal –que a su vez se sustenta en las posibilidades que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone– requiere que

⁵⁷³ Sobre la obligación de los Estados de prestar mayor atención a los grupos que revisten el carácter de vulnerable puede consultarse: CoIDH. Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) contra el Estado de Guatemala. Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C. No. 63.

el Estado dote al individuo de un conjunto de prestaciones que le permitan la satisfacción de bienes y necesidades⁵⁷⁴ que le son fundamentales para hacer efectiva su capacidad de elección, y que esta escogencia no condicione el disfrute de sus derechos.

Como plantea VINIT HAKSAR⁵⁷⁵, al intentar desvirtuar las justificaciones teóricas del perfeccionismo, la vida humana es intrínsecamente valiosa por contar con la capacidad de proponerse y desarrollar en forma autónoma elecciones vitales. Por tanto, desde el punto de vista pragmático, los hombres deben contar con igual posibilidad de desarrollar su autonomía –aún cuando para ello se requiera el reconocimiento de rasgos distintivos–. Y, desde una perspectiva metafísica, si un individuo es autónomo durante su vida, toda su vida es intrínsecamente valiosa, por lo que debe garantizarse su facultad agencial durante toda su existencia.

Incluir razones de autonomía como un componente transversal para el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas sobre drogas contribuye a generar una visión más amplia de fenómenos como el consumo de sustancias, el cultivo de plantas destinadas al mercado ilegal y el micro tráfico de drogas.

Esta visión tiene el potencial de modificar el paradigma de la criminalización; indagar sobre las circunstancias que llevan a las personas a realizar sus elecciones en dichas áreas; y, finalmente, cuestiona la responsabilidad del Estado en la determinación de las elecciones personales; poniendo de presente el deber que le incumbe de respetar aquellas

⁵⁷⁴ Brian Barry indica que la mayoría de las necesidades pueden ser satisfechas si se tiene poder y riqueza, o que por lo menos hay mayor probabilidad de hacerlo, ya sean necesidades materiales como espirituales o culturales y, en especial, las que son centrales para la vida humana. Vid. BARRY, B. La teoría liberal de la justicia. Examen crítico de las principales doctrinas de la “Teoría de la Justicia” de John Rawls, trad. de Heriberto Rubio. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 39; y RIBOTTA, S. John Rawls. Sobre (des)igualdad y justicia, Colección Derechos Humanos y Filosofía del Derecho. Madrid: Dykinson, 2009, p. 87.

⁵⁷⁵ HAKSAR, V. Liberty, equality and perfectionism. Oxford: Oxford University Press, 1979.

determinaciones que no inciden negativamente en la orbita de los derechos ajenos.

El ejercicio de la autonomía, en los términos aquí explicados, aplicado al ámbito de las drogas, pone en evidencia la necesidad de generar condiciones de igualdad moral para los usuarios, cultivadores, micro traficantes y demás personas que tradicionalmente se han visto estigmatizadas y marginalizadas por una políticas represiva que enfoca sobre su potencial delictivo, antes que sobre su moralidad.

Visto de otro modo, la ausencia de consideraciones de autonomía, en términos de igualdad y libertad, da vía libre a la criminalización del ámbito más interno de decisión de los sujetos –donde se gesta la decisión–, y agrava la situación de salud que pueden presentar los consumidores con trastorno adictivo, y el grado de disfrute de otros derechos fundamentales que terminan siéndole vulnerados con ocasión de su elección.

En el mismo sentido, la carencia de este elemento respalda la consideración unívoca del consumo que actualmente presenta el régimen de fiscalización, desconociendo que las personas pueden hacer elecciones diversas frente a él y que, por tanto, las consecuencias derivadas de su escogencia son también disimiles en términos individuales y sociales.

Con estos argumentos no se busca encontrar razones para la construcción de una política pública que incentive el consumo o los fenómenos que se asocian a los diversos problemas que presentan las drogas.

Por el contrario, lo que se pretende es poner de presente que con una política sobre drogas basada en derechos, fundamentada en estos principios transversales, se generan condiciones adecuadas de vida que inciden sobre los factores determinantes o de riesgo que presentan las personas y las comunidades frentes a las drogas. Con ello, es posible impactar de manera directa y positiva en la reducción de la prevalencia del consumo, así como en la

consideración del cultivo y mercado de las drogas como una opción económica para poblaciones vulnerables y marginadas, entre otros aspectos.

4.4. PERSPECTIVAS NECESARIAS PARA EL EQUILIBRIO DE UNA POLÍTICA SOBRE DROGAS DE CARÁCTER COMPRENSIVO

Si bien el enfoque basado en derechos constituye un marco estructural de gran importancia para determinar las obligaciones y las acciones que en materia de derechos humanos deber reconocer una política sobre drogas, y encaminarse al logro efectivo de éstos, ello no resulta suficiente por sí solo para el abordaje de un tema tan complejo. El EBD debe nutrirse de otros elementos que le permitan una alcanzar la finalidad de la política en el marco de respeto y realización de los derechos que ésta propone.

Es en ese sentido que, en el apartado anterior propusimos la incorporación de fundamentos transversales a las políticas, que refuercen la centralidad en la persona como función básica deseable en ellas, que permitan la expansión de capacidades y libertades, e incidan en la protección de los contenidos mínimos de derechos pertenecientes tanto a la órbita de la libertad como a la de lo prestacional.

Sin embargo, la tarea de construcción de una política mundial sobre drogas de carácter comprensivo no acaba allí. Existen muchos otros factores que deben ser aportados y que definirán en última instancia la orientación práctica e impacto que ésta llega a tener en los países, sus instituciones y poblaciones.

BABOR ⁵⁷⁶ indica que existen diferentes tipologías de problemas asociados a las drogas que pueden ser atendidos a través de las políticas, y que aquél que se seleccione como principal marcará la situación del país en cuanto al tráfico, consumo interno, atención en salud, entre otros factores.

Por ejemplo, países que definen su problema con un asunto de justicia criminal, presentan muy altos niveles de consumo tanto ocasional como problemático, bajo nivel de tráfico, altos niveles de violencia, y muy altos niveles de crimen atribuidos a los usuarios de drogas⁵⁷⁷.

Por su parte, los países que definen el problema a abordar como uno de seguridad nacional, suelen tener tasas mas bajas de consumo ocasional y problemático, muy altos niveles de tráfico y violencia, pero bajos niveles de crimen que puedan ser atribuidos a los usuarios de drogas⁵⁷⁸.

Un problema tan complejo y cambiante requiere un nuevo abordaje que pueda que sea capaz de incidir de manera adecuada y proporcional en los ámbitos de la producción, trafico, distribución, consumo y dependencia que afectan a todos los sectores de la población, y que tienen implicaciones importantes para la salud pública⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ BABOR, T; CAULKINS, J; EDWARDS, G; FISCHER, B; FOXCROFT, D; HUMPHREYS, K; et al. Drug policy and the public good. Londres: Oxford University Press, 2009.

⁵⁷⁷ v.gr. Estados Unidos de América.

⁵⁷⁸ v.gr. México.

⁵⁷⁹ MEDINA-MORA, M.E; REAL, T; VILLATORO, J; NATERA, G. Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?, En: Salud Pública de México, vol. 55, No. 1, enero-febrero de 2013, pp.67-68. Las drogas impactan en múltiples esferas: afectan el desarrollo económico y social; aumentan los costos de atención a la salud al asociarse con lesiones y con más de 60 enfermedades infecciosas (v.gr. VIH, hepatitis B y C) y crónicas (v.gr. Cirrosis, cardiovasculares, cáncer, enfermedades mentales, ect.); generan diferentes formas de violencia que están asociadas con el crimen organizado, con actividades delictivas vinculadas a la adquisición de drogas en el mercado ilegal o inducidas por la intoxicación con sustancias psicoactivas. Vid. *Ibidem*; GHODSE, H. International Drug Control into the 21st Century, op. cit., p. 242; SINGLE, E; REHM, J; ROBSON, L; TRUONG, MV. The relative risk and etiologic fractions of different causes of death and disease attributable to alcohol, tobacco and illicit drugs use in Canada, En: CMAJ, No. 162 Vol. 12, 2000, pp. 1669-1675; DEL OLMO, R. "La conexión criminalidad violenta/drogas ilícitas: Una mirada desde la criminología", En: Hopenhayn, M. (comp.), La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 1997, pp. 83-88; y GOLDSTEIN, P. The

La única opción posible para entender y atender este problema parece ofrecerla una integración y balance entre los componentes de la oferta y la demanda de drogas, que contemple perspectivas adicionales a la de la seguridad pública y que puedan incidir sobre los efectos de la problemática en términos globales.

A nuestro modo de ver, el equilibrio de las acciones de la política mundial sobre drogas, para alcanzar sus propósitos, en un marco de respeto por los derechos humanos, puede estar dado por una actualización del Sistema Internacional de Fiscalización que incorpore tres perspectivas complementarias a la visión de seguridad ya existente:

- i. Una perspectiva global de derechos humanos de derechos humanos, traducida en una estructuración de la política a través de un EBD, y la incorporación de fundamentos transversales de igual naturaleza que humanice las acciones basadas en la preservación de la seguridad pública.
- ii. Una perspectiva de la salud pública, que aborde los problemas de las drogas a través de la inclusión de consideraciones de salud y bienestar social.
- iii. Una perspectiva de género, que reconozca que los problemas relacionados con las drogas tienen impactos diferentes en mujeres y hombres, y que favorezca la adopción de medidas diferenciadas.

drugs-violence nexus: A tri-partite conceptual framework, En: Journal of Drug Issues, vol. 39, 1985, pp. 143-174.

4.4.1. La perspectiva global de derechos humanos

Como se ha venido expresando, los problemas relacionados con las drogas son multicausales y, por tanto, los derechos humanos sobre los que impacta también son diversos, no sólo por la universalidad e interdependencia que le son predicables, sino porque, como hemos visto, las acciones que se han implementado para hacer frente a estos problemas en el marco del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas han generado violaciones directas a la vida, la integridad, la igualdad, y la salud, entre otros.

Realizar un abordaje del fenómeno de las drogas desde una perspectiva global de derechos humanos implica orientar la política mundial, regional y local en la materia hacia el goce efectivo de los derechos que se ven implicados en las acciones que intervienen sobre el cultivo, producción, tráfico y consumo de sustancias. De tal suerte que las restricciones que estos puedan llegar a experimentar no devengan en ilegítimas, ilegales o arbitrarias, y respeten siempre el núcleo básico y estándares mínimos aplicables al derecho.

A nuestro entender, la incorporación de la perspectiva global de derechos humanos a las políticas sobre drogas comprende:

- i. El diseño, formulación e implementación de las políticas bajo un Enfoque Basado en Derechos (EBD), capaz de identificar los derechos humanos que se ven comprometidos en los problemas relacionados con las drogas, junto a las obligaciones que de ellos dimanen; para generar acciones que permitan reforzar las capacidades de los sujetos para el ejercicio de sus derechos – incluida la reivindicación frente a cualquier vulneración– y la realización de sus elecciones vitales como funcionamiento básico de éstos.
- ii. La incorporación de principios transversales de derechos humanos que puedan permear todos los ámbitos –oferta y demanda– y

componentes –estrategias, programas, acciones– de las políticas sobre drogas, de tal suerte que el abordaje de todas las situaciones que comporta el problema sea realizado desde el pleno respeto a dichos principios, como requisito básico para el cumplimiento la finalidad del EBD.

- iii. La inclusión de perspectivas relacionadas y complementarias que sirvan como herramienta para el balance de las políticas y el refuerzo a los derechos, permitiendo la implementación de acciones diferenciadas sensibles al género y a las circunstancias particulares y diversas en las que se encuentran las personas respecto al fenómeno de las drogas.

Dado que el contenido de los dos primeros puntos ya ha sido abordado en los primeros apartados de este Capítulo, no realizaremos consideraciones adicionales al respecto, centrándonos en adelante en reflexiones necesarias para la caracterización de la perspectiva de salud pública y de género que, como hemos dicho, comprende el enfoque global de derechos humanos.

4.4.2. La perspectiva de salud pública en el abordaje de los problemas relacionados con las drogas

Abordar el fenómeno de las drogas bajo una perspectiva de salud pública implica, en un primer lugar, volver sobre las razones que fueron originalmente expresadas como motivos de la creación del Sistema Internacional de Fiscalización, cual es la preocupación por la preservación de la salud de las personas.

Aunque los desarrollos normativos surgidos en el ámbito internacional no han sido del todo consecuentes con este propósito, las consecuencias derivadas de la implementación de dichas normas nos llevan a mirar nuevamente hacia él en búsqueda de un soporte que ayude a atender con

acciones adecuadas un problema que desde su origen ha debido soportarse en los derechos y, particularmente, en la salud pública como manifestación del derecho a la salud.

En la última década algunos países, y muchas organizaciones civiles han insistido en la necesidad de incorporar a las políticas de drogas una perspectiva alternativa, más equilibrada, centrada en la persona; como una herramienta para superar la visión actual centrada en la sustancia, su estatus legal y su fiscalización.

La perspectiva de salud pública viene siendo considerada como esa alternativa que capaz de establecer diferencias entre las drogas y sus riesgos; viendo las sustancias como un elemento que interacciona directamente con las personas que recurren a su uso, o que tiene la potencialidad encaminarse hacia él; y ubicando a éstas dentro de contextos de mayor o menor riesgo de experimentación y dependencia, según confluyan en ellas factores personales y/o sociales de vulnerabilidad.

Para esta visión del problema, el decomiso de sustancias y la detención de personas, por ejemplo, dejan de ser un indicador principal en el éxito de las estrategias sobre drogas. La mirada de salud pública define la adicción, en tanto uno de los problemas públicos a tratar, como una enfermedad, en el que la incautación de sustancias y el encarcelamiento de las personas que la padecen no puede ser una solución de fondo⁵⁸⁰.

No obstante, trabajar bajo la perspectiva de la salud pública no implica que se admitan sólo como válidas razones sanitarias, por el contrario permite y necesita consideraciones de carácter comprensivo, al ver en la salud pública un asunto social que no puede conceptualizarse sólo sobre la base de

⁵⁸⁰ Vid. MEDINA-MORA, M.E; REAL, T; VILLATORO, J; NATERA, G. Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?, op. cit., p. 68.

indicadores de salud⁵⁸¹, sino que requiere además la incorporación de indicadores de calidad de vida o bienestar⁵⁸².

A pesar de que todas las políticas pueden llegar a presentar consecuencias indeseadas, en contraste con los beneficios que reportan sus acciones, trabajar bajo una perspectiva de salud pública, en la que el foco de atención esté puesto sobre la salud y el bienestar social, permite evaluar los riesgos y ventajas de las diferentes medidas y orientar la estrategia a la minimización de sus costos⁵⁸³.

4.4.2.1. Acercamiento a la conceptualización de la perspectiva de Salud Pública

La perspectiva de salud pública aborda el fenómeno de las drogas desde un análisis poblacional y compresivo que se vale de diversas disciplinas de estudio⁵⁸⁴ para comprender, de manera integral, las consecuencias que ocasionan los problemas asociados al uso y consumo de sustancias, no solo en el individuo, sino en el conjunto de la sociedad.

Con ello, y siendo compatible con un EBD, busca identificar las necesidades de salud de una población y sus factores determinantes, así como la organización de la respuesta en servicios integrales con una base definida de población, asegurando, a su vez, que los daños asociados con las intervenciones de control no sobrepasen los daños que las propias sustancias ya producen⁵⁸⁵.

⁵⁸¹ Vid. BABOR, T; CAULKINS, J; EDWARDS, G; FISCHER, B; FOXCROFT, D; HUMPHREYS, K; et al. Drug policy and the public good, op. cit., 2009

⁵⁸² Vid. MEDINA-MORA, M.E; REAL, T; VILLATORO, J; NATERA, G. Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?, op. cit., p. 68.

⁵⁸³ *Ibidem*.

⁵⁸⁴ v.gr. Ciencias biomédicas básicas, sociales, económicas, ambientales, políticas y poblacionales.

⁵⁸⁵ HEALTH OFFICERS COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA. Public Health Perspectives for Regulating Psychoactive Substances. What We Can Do About Alcohol, Tobacco, and Other Drugs. Vancouver: Health Officers Council of British Columbia, 2011, p. 20.

La salud pública, en tanto herramienta de análisis de los problemas relacionados con las drogas parte de dos premisas de trabajo. La primera de ellas se centra en las **consideraciones estructurales del derecho a la salud**, en cuanto a su disponibilidad y accesibilidad, indicando que éstos dos elementos son fundamentales para que el sistema de salud pueda influir en las consecuencias del consumo y, particularmente, de la adicción como enfermedad⁵⁸⁶. Bajo esta premisa, el acceso a la salud pública puede disminuir la vulnerabilidad de las personas frente al uso de sustancias y ejercer un impacto positivo sobre la calidad de vida de los individuos y sus familias⁵⁸⁷.

La segunda premisa recaba en la **existencia de factores determinantes**, estructurales o intermediarios⁵⁸⁸, que en su conjunto informan sobre el grado de vulnerabilidad de las personas respecto de los problemas de salud, para nuestro caso, los relacionados con las drogas. Éstos reflejan las condiciones en que las personas viven y trabajan⁵⁸⁹, que, en el caso de los determinantes estructurales, comprende: i) La actividad laboral; ii) El nivel de educación; iii) El nivel de ingresos; y, en general, iv) Los factores que componen la posición social en que se encuentra el sujeto. Por su parte, los determinantes intermediarios contemplan: i) Las condiciones materiales; ii) El ambiente social o las circunstancias psicosociales; iii) Los factores biológicos; y iv) El comportamiento. Estos también incluyen consideraciones sobre el sistema de salud⁵⁹⁰.

⁵⁸⁶ VILLAR, M. Factores determinantes de la salud: Importancia de la prevención, En: Acta Medica Peruana, vol. 28, No. 4 (oct-dic), 2011, pp. 237 - 241.

⁵⁸⁷ Vid. WHO. A Conceptual Framework for Action on the Social Determinants of Health. Geneve: World Health Organization, 2007.

⁵⁸⁸ La clasificación de los determinantes en estructurales o intermediarios responden al nivel en que ellos actúan sobre la vida de las personas. Ibídem. Sobre vulnerabilidad, factores protectores, factores de riesgo y riesgo total, puede verse: PÉREZ-GÓMEZ, A; MEJÍA-TRUJILLO, J. Evolución de la prevención del consumo de drogas en el mundo y en América Latina 1970-2014. Bogotá: Dupligráficas Ltda., 2015.

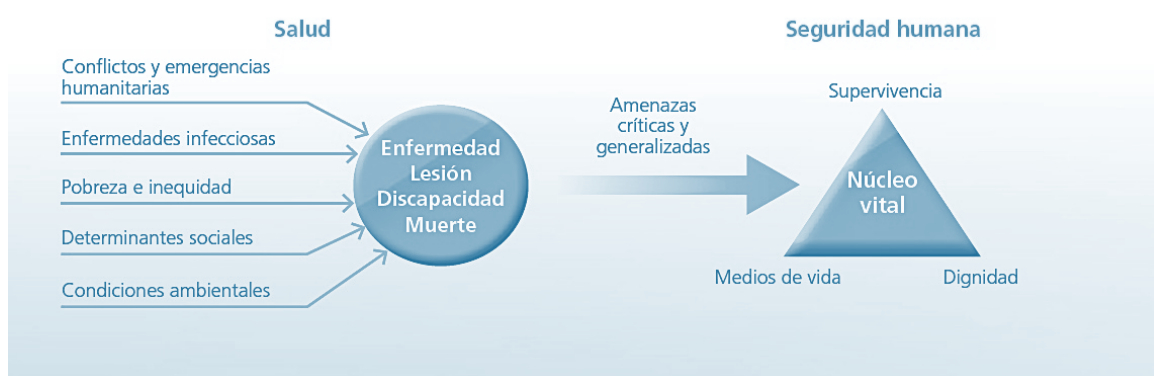
⁵⁸⁹ IRWIN, A; VALENTINE, N; BROWN, C; LOEWENSON, R; SOLAR, O; BROWN, H. et al. The Commission on Social Determinants of Health: Tackling the Social Roots of Health Inequities, En: PLoS Med 3 (6), 2006.

⁵⁹⁰ OEA. El problema de las drogas en las Américas: Estudios. Drogas y Salud Pública. Washington: Organización de Estados Americanos, 2013, p. 8.

Partiendo de los factores que integran estas dos premisas, el enfoque de salud pública plantea desarrollar intervenciones amplias para cambiar tanto el medio ambiente como la conducta individual, bajo el concepto de “**seguridad humana**”, cuyo fin es proteger y garantizar tres libertades esenciales para los individuos y las comunidades: i) La libertad de vivir sin temor; ii) La libertad de vivir sin carecer; iii) La libertad de vivir con dignidad⁵⁹¹.

Para este enfoque, cumplir con una *seguridad humana* básica implica prestar atención y atender siete dimensiones clave: i) Económica; ii) Alimentaria; iii) Sanitaria; iv) Ambiental; v) Integridad física; vi) Comunitaria; y vii) Política⁵⁹².

Ilustración 30 - Nexos entre la perspectiva de salud y la seguridad humana



Fuente: OPS/OMS⁵⁹³

Siendo coherente con el enfoque de derechos planteado como primer elemento discursivo para una política comprensiva, la perspectiva colectiva de salud pública y seguridad humana incide sobre el respeto y garantía de los ámbitos de libertad y prestación que son requeridos para el disfrute de los

⁵⁹¹ Ibídem.

⁵⁹² OPS/OMS. Resolución CD50.R16, Salud, seguridad humana y bienestar. Washington D.C., 2010; y OPS/OMS. Seguridad humana: Implicaciones para la salud pública. Documento de referencia. Washigton: Organización Panamericana de la Salud, [S.A.].

⁵⁹³ OPS/OMS. Seguridad humana: Implicaciones para la salud pública. Documento de referencia, op. cit., p. 1.

derechos, permitiendo analizar el problema de las drogas a la luz de la evidencia y buenas prácticas disponibles.

4.4.2.2. Los elementos de la perspectiva de Salud Pública

La aproximación a la Salud Pública implica el abordaje, no de un problema, sino de un conjunto de problemas vinculados sobre la base de una relación compleja entre sujetos, sustancias, contextos y derechos. Son precisamente las conexiones que aquí se tejen las que definen el tipo de actuaciones que deben realizarse, teniendo siempre como eje central los derechos humanos y la salud pública. Así entendida, esta perspectiva contempla, al menos, los siguientes elementos⁵⁹⁴:

- i. Énfasis en la persona y en los efectos que tiene la sustancia y el consumo sobre ella.
- ii. análisis de la problemática de salud asociada al uso de sustancias psicoactivas y a los determinantes sociales que intervienen.
- iii. Organización de las respuestas a la problemática de salud, en términos de oferta de servicios de prevención y tratamiento, desde una perspectiva colectiva y poblacional.
- iv. Amplio rango de intervenciones sobre las personas y su contexto, según el impacto que en ellas tiene el uso de sustancias. Estas pueden abarcar desde la prevención –promoción de estilos de vida saludable, protección del estado de salud ya existente–, pasando por el tratamiento –incluida mitigación o reducción del daño–, hasta la recuperación psicosocial y su reinserción.

⁵⁹⁴ ALFONZO BELLO, L. El “Enfoque de Salud” en las Políticas sobre Drogas. Presentación de OPS/OMS en el marco del Encuentro Bi-regional COPOLAD: Bases estructurales y de evidencia para políticas sobre drogas con visión de Salud Pública, Atenas (Grecia), 17 de junio de 2014 [en línea]. www.copolad.eu [citado en 28 de noviembre de 2015].

- v. Rol fundamental de los servicios de salud que deberán cumplir con criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.
- vi. Respuesta multisectorial que trasciende la sola adscripción del problema a lo sanitario y que incluye la asistencia social. Esta respuesta debe contar con la participación activa de la sociedad civil que ha venido dando respuesta a la problemática de las drogas desde que su uso se convirtió en un fenómeno colectivo.
- vii. Entendimiento del consumo con un factor de riesgo. Esto implica comprender que el consumo de sustancias no es un problema en sí mismo, sino que constituye un factor de riesgo para problemas como la dependencia a las drogas.

No obstante, es importante tener claro que el uso de sustancia no implica necesariamente una dependencia a ellas, pues su desarrollo depende principalmente de la exposición a los factores determinantes, llegando a padecer adicción una proporción de usuarios significativamente menor de aquella que hace uso de las drogas. Sin que esto signifique, claro está, que el consumo no dependiente pueda llegar a tener implicaciones para la salud.

Con ello, la perspectiva de salud pública favorece la diferenciación entre el consumo problemático y aquél que no lo es, permitiendo la desvinculación que algunas políticas locales sobre drogas hacen entre consumo y criminalidad.

4.4.2.3. *Desafíos actuales de la perspectiva de Salud Pública*

Bajo el régimen actual de fiscalización de las drogas, operar con una perspectiva de salud pública para la realización del derecho a la salud implica diversos retos⁵⁹⁵, algunos de ellos están representados en:

- i. La efectiva protección de los derechos humanos de las personas asociadas a los problemas relacionados con las drogas. No sólo el derecho a la salud, sino todos los derechos que se ven afectados por esta problemática.
- ii. La plena integración de la atención de los usuarios de drogas a la red pública de atención en salud, a través de la atención primaria y con intervenciones de base comunitaria. Esto, con miras de conseguir una adecuada disposición y accesibilidad a la salud.
- iii. Igualmente, sobre la accesibilidad, en términos de no discriminación, otro desafío está en poder garantizar el acceso prioritario a los servicios de salud a las poblaciones de mayor vulnerabilidad frente a las drogas. La evidencia disponible nos muestra como el impacto del abuso de sustancias es mucho más severo en estos grupos poblacionales, por lo que deben suprimirse las barreras para que éstos puedan gozar de este derecho.
- iv. El uso de protocolos de intervención eficientes, basados en la evidencia científica y evaluados, que garantice la calidad de la atención en salud que reciben los usuarios.
- v. El fortalecimiento del recurso humano para las intervenciones, que también incide sobre la calidad de los tratamientos.

⁵⁹⁵ *Ibíd.*

- vi. La construcción de un marco político, programático y legal que permita abordar la problemática de las drogas desde la orbita de los derechos y la salud pública.

4.4.3. La necesidad de trabajar con una perspectiva de género en el análisis de los problemas relacionados con las drogas

El concepto de género, que trasciende las características meramente biológicas de los individuos, comprende los aspectos psicológicos, sociales y culturales de la feminidad y la masculinidad que de manera diferenciada son asignados a hombres y mujeres. La interiorización de este constructo social y cultural, que da lugar a la identidad de género, condiciona el comportamiento de las personas y tradicionalmente ha establecido diferencias en las relaciones de sociales de poder, el acceso a los recursos y en la valoración del rol que los sujetos desempeñan.

Históricamente se ha asignado a mujeres y hombres un conjunto de pautas de conducta obligadas, permitidas, toleradas o prohibidas que definen su interacción y que son transmitidas en las diferentes instituciones sociales como la familia. De este modo, tradicionalmente, el rol masculino ha sido identificado con un mayor ámbito de poder y reconocimiento social, mientras que la mujer ha sido asociada a un círculo más interno de actuación que ha dificultado su visibilidad y proyección social, dando lugar a profundas desigualdades.

El problema de las drogas no ha sido ajeno a este esquema. La visión de este fenómeno, afectada por el modelo tradicional de los roles masculino y femenino, ha presentado el uso y consumo de drogas como un asunto de hombres en el que la incursión de la mujer resultaba inapropiada. Esto conllevó, inicialmente, a homogeneizar la población al momento de hacer frente a los riesgos y problemas que supone el consumo de drogas, ofreciendo respuestas únicas a hombres y mujeres vinculadas al consumo.

Este tipo de abordaje evidenció que la falta de consideración de las diferencias de género socialmente existentes, desatendía los consumos femeninos e ignoraba que el uso y abuso de las drogas era un problema que afectaba tanto a hombres y mujeres, en el que para éstas últimas derivaban consecuencias y problemas disímiles que las sometían a un mayor nivel de rechazo y estigma social.

En la actualidad, con la aparición de un modelo de roles femenino y masculino más igualitario, se ha evidenciado la necesidad de incorporar la perspectiva de género a la hora de abordar los problemas relacionados con las drogas.

La búsqueda, recolección y análisis de información diferenciada, relacionada con los indicadores de uso y consumo de drogas –entre otros–, que han venido realizando en los últimos años el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT)⁵⁹⁶ y el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID), así como algunos observatorios de ámbitos nacionales, ha permitido empezar a comprender las similitudes y diferencias existentes en la relación que hombres y mujeres tienen con las drogas e identificar las particulares consecuencias que para cada cual derivan del uso y/o abuso de las mismas.

⁵⁹⁶ El OEDT ha venido monitoreando las tendencias existentes en los países de la Unión Europea en la relación a diversos aspectos clave en la relación mujer y drogas. Para ello se ha valido de indicadores como: la prevalencia del consumo; la existencia de patrones distintos en relación al tratamiento de las adicciones; así como en las tasas de mortalidad en población femenina asociada con las distintas sustancias psicoactivas que, por ejemplo, para el periodo comprendido entre 1995 y 2006, pasaron de ser el 19,2% al 23,7% del total poblacional de muertes asociadas a problemas relacionados con las drogas. Vid. COPOLAD. Mujeres y drogas: situación actual y tendencias observables en los principales indicadores en este ámbito. Informe final de la Tercera Conferencia Anual. Quito: Programa COPOLAD, 2013, p. 2.

4.4.3.1. *Razones para el uso de la perspectiva de género en los ámbitos de prevención y tratamiento de las drogodependencias*

Un estudio realizado por SANCHEZ PARDO⁵⁹⁷ recoge algunas de las principales razones que ha brindado la evidencia científica para el uso de la perspectiva de género en la prevención y tratamiento de las drogodependencias, a saber:

- i. Existen factores de riesgo específicos para hombres y mujeres que favorecen el inicio del consumo de drogas o su continuidad⁵⁹⁸.
- ii. Las diferencias biológicas, psicológicas, sociales y culturales entre hombres y mujeres hacen necesario que las acciones diseñadas para prevenir el consumo de drogas se adapten a estas características.
- iii. Entre hombres y mujeres la adicción a las drogas presenta características distintas. La evidencia actualmente disponible muestra que la gravedad de los problemas de adicción es superior entre las mujeres, al igual que su impacto familiar y social⁵⁹⁹.
- iv. Las mujeres presentan más dificultades para incorporarse al tratamiento de las adicciones y abandonar el consumo de sustancias. En general, las mujeres presentan una evolución menos favorable que los hombres en el tratamiento de las adicciones⁶⁰⁰, en gran medida porque los servicios asistenciales no tienen en cuenta las necesidades específicas de éstas, y porque están expuestas a un mayor grado de presión en su entorno familiar y social para concluir

⁵⁹⁷ SANCHEZ PARDO, L. Drogas y perspectiva de género. [S.L.]: Xunta de Galicia, [S.A.], p. 121-123.

⁵⁹⁸ UNICRI. Promoting a gender responsive approach to drug addiction. Turin: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, 2013, p. 16.

⁵⁹⁹ *Ibidem*.

⁶⁰⁰ *Ibidem*.

con rapidez el tratamiento y poder reincorporarse a sus responsabilidades en la familia⁶⁰¹.

Por tanto, ver el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de género debe contribuir a visibilizar las diferencias y peculiaridades existentes entre hombres y mujeres en su entorno personal, familiar y social, que les motivan consumir drogas; los distintos patrones de consumo que adoptan; y las disímiles consecuencias que surgen.

El trabajo en esta línea debe orientarse hacia la eliminación de las ventajas o desigualdades que el género establece, al momento de construir políticas, programas y/o servicios preventivos o asistenciales.

4.4.3.2. Ventajas prácticas de una visión de género frente al fenómeno de las drogas

Incorporar la perspectiva de género al análisis de los diversos problemas asociados a las drogas, aporta una visión crítica útil, tanto para observar y comprender las diferencias en los comportamientos de riesgo en jóvenes de ambos sexos, como para entender las razones, los significados y las motivaciones de las conductas riesgosas asociadas al consumo de drogas.

Las diferencias de género, en relación al uso de drogas, son un reflejo de las que están presentes en la sociedad, y los roles de cada sexo se proyectan en los contextos de consumo de drogas.

Esta perspectiva crítica sirve para mostrar la complejidad etiológica y comportamental de los consumos de drogas, entretejidos con la clase social y la identificación étnica o cultural de las personas consumidoras.

⁶⁰¹ SANCHEZ PARDO, L. Drogas y perspectiva de género, op. cit., p. 121

Permite realizar un análisis cuyos resultados frecuentemente muestran que las mujeres, en contextos de pobreza y exclusión, constituyen un colectivo con fracturas y carencias, en especial de empoderamiento, que se reafirma en ámbitos en que se usan sustancias como la pasta base de cocaína o drogas inhalables, entornos en los que la violencia de género muestra su cara más cruenta⁶⁰².

Algunas de las principales ventajas que destacan en este enfoque de trabajo son:

- i. Incorporar la perspectiva de género en el ámbito de las drogodependencias fundamentalmente permite distinguir entre diferencia y desigualdad, aplicando su resultado en acciones diferenciadas encaminadas al disfrute de los derechos de acuerdo a las necesidades y contextos de cada cual.
- ii. Permite buscar y aportar un lenguaje más sensible a la participación de la mujer en los problemas relacionados con las drogas, haciendo visible no solo los contextos sociales que determinan su incursión, sino también las consecuencias dispares que para ellas derivan.
- iii. Emplear nuevas terminologías que eliminen el androcentrismo del propio término droga.
- iv. Visibilizar mejor los daños que los usos de drogas legales tienen en la salud de mujeres y hombres.
- v. Trabajar por la sensibilización social hacia los daños sobre la salud pública del uso de fármacos sin prescripción entre las mujeres, o de los incrementos en los consumos de tabaco y alcohol entre determinado grupos de edad —en el caso de las drogas legales—.

⁶⁰² Vid. COPOLAD. Género y uso de drogas: aspectos cualitativos. Informe final de la Tercera Conferencia Anual. Quito: Programa COPOLAD, 2013, pp. 3-4.

- vi. Trabajar desde la interseccionalidad, mirando a la clase social, la identificación étnica y las diferencias de edad.
- vii. Impulsar investigaciones en contextos culturales diferentes con distintas construcciones de género.

4.4.3.3. *Recomendaciones para la aplicación del enfoque de género en el abordaje de los problemas asociados a las drogas*

Un estudio elaborado durante el año 2014 en el marco del Programa COPOLAD⁶⁰³, con el fin de recopilar experiencias, procesos de implementación y resultados de proyectos y programas destinados a abordar la problemática de las drogas bajo una perspectiva de género, aportó un conjunto de recomendaciones a tener en cuenta para asegurar dicho enfoque en la aplicación de las acciones contempladas en las políticas sobre drogas. Entre ellas destacan:

- i. Estandarización de procesos para la recogida de información diferenciada por sexo, de manera sistemática y permanente, que pueda servir para realizar análisis cuantitativos y cualitativos a través de indicadores.
- ii. La construcción e inclusión de indicadores de género en los diferentes programas y acciones sobre drogas, a fin de medir los avances y desafíos en las intervenciones.
- iii. Indagar en las diferentes acciones de la política pública acerca del acceso y control de los recursos con que cuentan las mujeres para la toma de decisiones, reconociendo esto como una necesidad e

⁶⁰³ VILLAR MÁRQUEZ, E. Perspectiva de género y programas sobre drogas: El abordaje de las desigualdades. Madrid: Programa COPOLAD, 2014.

implementando acciones que lo faciliten en los diferentes ámbitos de intervención.

- iv. Asegurar la activa participación de las mujeres en el diseño e implementación de las políticas públicas sobre drogas, con el fin de asegurar que los determinantes sociales que las circundan son tomados en consideración en todas las acciones que se ejecutan.
- v. Reconocer que el rol social diferenciado que experimentan las mujeres en la sociedad puede llegar a condicionar su acceso a los servicios de reducción de la demanda y a los proyectos de desarrollo alternativo con los cuales quiere hacerse frente al consumo y al cultivo. Frente a esto, diseñar estrategias que permitan eliminar los obstáculos actuales y prevenir la creación de nuevos.
- vi. Buscar alternativas para evitar el especial daño que causa a las mujeres el reproche penal por el consumo o posesión de sustancias y el impacto que ello genera en sus familias y comunidad.

4.5. INDICADORES DE DERECHOS COMO ELEMENTO MÉTRICO PARA VALORAR EL IMPACTO Y RESULTADO DE LAS POLÍTICAS COMPRESIVAS

Transitar hacia la construcción de una política sobre drogas bajo un enfoque basado en derechos, que incorpore como elementos de trabajo una relación armónica entre las perspectivas de derechos, salud pública y género, todo ello soportados sobre principios básicos de derechos humanos, requiere disponer de elementos métricos adecuados que permitan medir el impacto que en los derechos fundamentales tienen las acciones que comporta este diseño y, a su vez, hacer seguimiento a los resultados.

La obtención de herramientas idóneas para el monitoreo de una política sobre drogas de este tipo, implica repensar los indicadores actualmente existentes, a la luz de los elementos hasta aquí propuestos, y en cómo hacer para que a través de ellos pueda obtenerse información provechosa para hacer seguimiento a los objetivos que plantean las acciones comprensivas.

A su vez, es necesario crear nuevos indicadores basado en la mejora de la salud y bienestar de la población, y en el incremento de la seguridad para las personas que se ven involucradas en el fenómeno de las drogas, así como para la sociedad en general. Esto últimos con el fin de incidir a través de los instrumentos de medición tanto en el ámbito de la seguridad humana⁶⁰⁴, como

⁶⁰⁴ En los términos expresados por la Organización Mundial de la Salud. Vid. OPS/OMS. Resolución CD50.R16, Salud, seguridad humana y bienestar, op. cit.

en el de la seguridad personal⁶⁰⁵, en una consideración integral de los campos que la política debe abordar.

Los tradicionales indicadores, que actualmente se usan, miden la producción, tráfico y consumo de drogas bajo la perspectiva prohibicionista que propugna el Sistema Internacional de Fiscalización. En ese sentido, los datos que aportan recaban sobre las acciones que ese sistema comprende e informan datos estadísticos, principalmente, sobre los resultados en la reducción de la oferta, que para un nuevo marco de entendimiento de la política sobre drogas –encaminada a la realización de derechos– resulta insuficiente.

Un ejemplo de esta situación podemos encontrarlo en el Informe Mundial sobre Drogas elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD/UNODC) para el año 2014⁶⁰⁶. Este informe, en el cual se deben presentar, entre otros temas, el análisis de datos recogidos por los indicadores de demanda y oferta de drogas, engloba bajo un mismo capítulo denominado “*Análisis de tendencias y estadísticas recientes de los mercados de drogas ilícitas*”⁶⁰⁷ ambas estadísticas, donde el reporte de los datos relacionados con la reducción de la oferta de drogas ocupan su mayor extensión. De otro lado, la segunda parte del informe, es dedicada completamente a los resultados de las acciones de control de precursores químicos, donde la perspectiva de consideración de las personas esta prácticamente ausente.

La metodología y estructura de este informe nos brinda una idea acerca de cual es el entendimiento que los órganos de control del Sistema

⁶⁰⁵ En los términos consignados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

⁶⁰⁶ UNODC. World Drug Report 2014. Vienna: United Nations on Drugs and Crime, 2014; y UNODC. Informe Mundial sobre las drogas 2014, resumen ejecutivo. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014.

⁶⁰⁷ El título original de este capítulo del informe es: “*Recent statistics and trend analysis of illicit drug markets*”. La referencia en español, aquí incluida, se corresponde con una traducción libre propuesta por el autor de esta tesis.

Internacional de Fiscalización de Drogas vienen teniendo de las las acciones que comprenden la política mundial sobre drogas, los datos y resultados que interesan y, sobre todo, que prevalecen para medir las acciones.

No obstante esto, los actuales debates acerca de la necesidad de un nuevo enfoque en las políticas y su medición, más acorde con las necesidades de salud y desarrollo de la población, han logrado que para el año 2015 el Informe Mundial sobre Drogas presente una proporción más equilibrada en la presentación de los resultados⁶⁰⁸, pero bajo el uso de los mismo indicadores.

Sobre el particular, la Comisión Global de Drogas en su informe de 2011 expresó que el actual sistema de medición de las políticas sobre drogas es defectuoso, y que requiere de un nuevo conjunto de indicadores para mostrar realmente los resultados de las políticas de acuerdo a sus daños o beneficios para los individuos y sus comunidades⁶⁰⁹.

4.5.1. La insuficiencia de las mediciones actuales para informar adecuadamente los resultados de una política de drogas basada en derechos humanos

La principal dificultad de la aplicación de las actuales mediciones, a los resultados que debe informar una política pública basada en derechos humanos, no radica sólo en los propios indicadores, tanto como en la orientación e interpretación que a éstos se da.

Como hemos visto en los capítulos I y III de este trabajo, la formulación e implementación de la política global sobre drogas vigente ha estado

⁶⁰⁸ UNODC. World Drug Report 2015. Vienna: United Nations on Drugs and Crime, 2015; y UNODC. Informe Mundial sobre las drogas 2015, resumen ejecutivo. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015.

⁶⁰⁹ GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. War on drugs: Report of the Global Commission on Drug Policy. [S.L.]: Global Commission On Drug Policy, 2011, pp. 5 y 13.

dominada por un enfoque prohibicionista y punitivo que ha permitido la criminalización de los cultivadores, productores, vendedores y consumidores de sustancias controladas.

Como es lógico, este enfoque ha sido trasladado a las acciones que se emprenden global y localmente, e incorporado a los instrumentos de medición que deben alentar y dar cuenta del éxito de las acciones de represión que enmarcan la “guerra contra las drogas”⁶¹⁰.

Este hecho, sumado a las convicciones políticas e ideológicas de algunos Estados, que pretenden reflejar su postura frente al tema a través de las acciones y sus indicadores, ha contribuido a agravar los problemas que derivan de este fenómeno⁶¹¹.

La persistente, pero cada vez más ilusoria, visión de alcanzar un mundo libre de drogas a través de estrategias encaminadas a reducir significativamente la oferta y la demanda, ha generado resultados que impactan negativamente en los derechos de las personas que, sin embargo, en la mayoría de los casos –con los indicadores actuales– expresan el éxito de las políticas⁶¹².

En este contexto, obtener información real, a través de indicadores, acerca del disfrute del derecho a la salud; las condiciones de seguridad humana; y la efectividad de la seguridad personal de los ciudadanos, en especial, de aquellos que se vinculan al fenómeno de las drogas; es casi imposible bajo el análisis actual.

⁶¹⁰ HALLAM, C; BEWLEY-TAYLOR, D. Mapping the World Drug Problem science and politics in the United Nations Drug Control System, *En*: International Journal of Drug Policy, vol. 21, 2010, pp. 1-3.

⁶¹¹ MUGGAH, R; AGUIRRE, K; SZABO DE CARVALHO, I. Measurement Matters: Designing New Metrics for a Drug Policy that Works. Rio de Janeiro: IGARAPÉ Institute, 2015, p. 4.

⁶¹² Esto por cuanto se contabilizan en los resultados la cantidad de drogas y sustancias químicas incautadas, número de detenidos por delitos relacionados con las drogas –incluyendo usuarios, cultivadores y micro traficantes–, niveles de consumo, etc.

Los indicadores hoy disponibles miden el enfoque punitivo basado en la criminalización de productores, traficantes y consumidores de estupefacientes ilegales⁶¹³, y no captan los efectos negativos de la guerra contra las drogas, generando incluso impactos contra intuitivos y más violencia⁶¹⁴.

La Comisión Global de Política de Drogas indicó en su informe de 2011 que los indicadores tradicionales son indicadores de proceso que solamente reflejan que tan duros somos, pero no reflejan que tan exitosos hemos sido, por cuanto no permiten hacer seguimiento a los cambios que genera la política de drogas. Así, se hace medición de lo más evidente o tangible, por ejemplo: detener y castigar a usuarios de drogas, que hace poco por reducir los niveles de consumo⁶¹⁵.

4.5.1.1. *Los indicadores existentes en el marco de las Naciones Unidas*

En el marco de las Naciones Unidas la información analizada cada año, que sirve de base para la elaboración de su Informe Anual sobre las Drogas, es recolectada a través de un instrumento estructurado denominado *Annual Reports Questionnaires (ARQ)*, que es cumplimentado por los Estados Miembro de la ONU.

En materia de drogas, los datos reportados en este instrumento por parte los países se concentran los siguientes indicadores:

⁶¹³ MUGGAH, R; AGUIRRE, K; SZABO DE CARVALHO, I. Medir Importa: Diseñando nuevos indicadores para una política que funciona. Rio de Janeiro: Instituto IGARAPÉ, 2015, p. 4.

⁶¹⁴ TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. The Alternative World Drug Report: Counting the Costs of the War on Drugs. United Kingdom: Transform Drug Policy Foundation (TDPF), 2012.

⁶¹⁵ GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. War on drugs: Report of the Global Commission on Drug Policy, op. cit., p. 13.

Ilustración 31 - Principales indicadores sobre drogas en el Sistema de las Naciones Unidas

Indicadores de reducción de la demanda UNODC - ARQ	Indicadores de reducción de la oferta UNODC - ARQ
Prevalencia y número de consumidores de drogas en la población general.	Tráfico de drogas.
Registro de consumidores de drogas.	Precio y pureza de la drogas.
Prevalencia y número de consumidores de drogas en jóvenes.	Descripción del mercado ilícito de las drogas.
Consumidores de drogas por inyección.	Personas que entraron en contacto formal con la policía o el sistema de justicia penal en relación con delitos asociados a las drogas.
Consumidores de drogas problemáticos.	Traficantes de drogas.
Grupos de alto riesgo.	Cultivo y producción ilícitos.
Morbilidad relacionada con las drogas.	Fabricación ilícita y laboratorios clandestinos.
Mortalidad relacionada con las drogas.	Desviación de canales.
Tratamiento del abuso de drogas.	

Fuente: Elaboración propia⁶¹⁶

Como puede observarse, los indicadores de oferta enfatizan en la prohibición y acciones represivas que contempla el Sistema de Fiscalización. Éstos contabilizan los resultados de la criminalización del consumo y cultivo como resultados positivos y, permiten, entre otras cosas, que se pueda hacer una consideración global cuantitativa de traficantes de drogas, sin diferenciar que proporción se corresponde con la realidad de este término y cuál con portadores menores, micro traficantes y usuarios.

Del mismo modo, los indicadores de oferta no nos aportan información alguna sobre los determinantes que han motivado que las personas se vean inmiscuidas en actividades relacionadas con las drogas. Esto impide contemplar un panorama sobre los posibles escenarios en los que se requiere

⁶¹⁶ Tabla de datos de elaboración propia a partir de datos contenidos en el estudio realizado por el Programa COPOLAD sobre la revisión basal de indicadores de drogas recogidos por observatorios multilaterales y nacionales en la materia. Vid. COPOLAD. Revisión basal de los indicadores recogidos actualmente por los observatorios nacionales de drogas y los observatorios de instituciones multilaterales. Madrid: Programa COPOLAD, 2012, pp. 5 y 8.

una mayor intervención social del Estado para el acceso a los servicios, los recursos y el bienestar.

Esto no significa que los indicadores de este ámbito no sean importantes para conocer y determinar la dimensión, alcance y tendencias del mercado de las drogas y las estrategias empleadas por las organizaciones criminales. Por el contrario, estos indicadores son necesarios para monitorear los resultados de las medidas de contención de los mercados y el diseño de nuevas estrategias en esa realidad cambiante. Sin embargo, es necesario diferenciar entre indicadores destinados de manera exclusiva a reflejar información relacionada con la realidad y operatividad de los mercados⁶¹⁷, y aquellos que pueden informar sobre los fenómenos criminales que impactan en los derechos de las personas⁶¹⁸, cuya medición no sólo debe responder a la realidad, sino considerar, además, los factores de vulnerabilidad y determinación asociados.

De otro lado, es necesario indicar que los indicadores de reducción de la demanda recogen información valiosa sobre diversos aspectos del consumo que inciden sobre la salud de los usuarios y la población en general. No obstante, el restringido enfoque sanitario que se da a la interpretación de los datos no aprovecha todo el potencial de la información recolectada, descuidando la lectura que ellos pueden dar sobre las verdaderas condiciones de bienestar de la población y las imperantes necesidades sociales, comunitarias, familiares y de salud pública –en términos de bienestar y desarrollo– que se requieren atender para lograr mitigar los riesgos de exposición a los problemas relacionados con las drogas y reducir los daños de quienes ya se encuentran involucrados.

⁶¹⁷ v.gr. Precio y pureza de las drogas, desviación de canales, descripción del mercado, entre otros.

⁶¹⁸ v.gr. Traficantes de drogas, personas que toman contacto con la justicia penal, cultivo y producción, entre otros.

4.5.1.2. La expansión de los indicadores a los ámbitos regionales

Los indicadores creados a nivel internacional por las Naciones Unidas para medir los resultados de la política mundial sobre drogas se proyectan sobre las regiones y los países. Éstos son adoptados en cumplimiento de los lineamientos que brinda el Sistema Internacional de Fiscalización, y como una medida necesaria para poder cumplir con los reportes de información anual.

Para efectos ilustrativos, a continuación presentamos una comparativa de indicadores que, en el ámbito de la demanda y la oferta, se han implementado en la región europea y americana, en contraste con los diseñados por la Naciones Unidas.

Como muestran las siguientes ilustraciones, todos los indicadores de las dos regiones comparadas guardan una correspondencia nominal con el conjunto de elementos métricos de la ONU. Sin embargo la extensión de su conjunto varía en cada una de ellas en la medida en que las mediciones toman en cuenta más o menos factores, dependiendo del contexto y realidad que en ellas existe. Esta diferencia se hace más notoria respecto de los indicadores de oferta con que cuenta la región de las Américas, donde éstos son mayores en su número y mediciones. Ello ocurre por cuanto poseen territorios favorables al cultivo y que, tradicionalmente, han estado afectados al origen y tránsito de sustancias; lo que a su vez ha ocasionado que los efectos de la oferta sean más variados. De otra parte, este mayor número también nos informa de la fortaleza del ámbito de la oferta en sus políticas sobre drogas.

La gran expansión de éstos indicadores también nos alerta de la mayor disposición de acciones y recursos destinados a cubrir el ámbito prohibicionista y represivo de las políticas, en el cual se registran múltiples factores que podrían responder a un solo indicador. Esto no ocurre respecto de los instrumentos con los que se mide la reducción de la demanda, y menos aún respecto del registro de afección a los derechos, que resulta prácticamente nulo. Este panorama general que muestran los indicadores, nos señala cual es

la región que más ha sufrido los negativos efectos de la guerra contra las drogas, desde su declaratoria hasta nuestros días.

Ilustración 32 - Comparativo de indicadores de reducción de la demanda de drogas en los ámbitos internacional, europeo y americano

Indicadores RDD UNODC - ARQ	Indicadores RDD CICAD - MEM ⁶¹⁹	Indicadores RDD OEDT ⁶²⁰
Prevalencia y número de consumidores de drogas en la población general.	Características de los servicios de tratamiento para problemas asociados al consumo de drogas.	Encuestas en población general.
Registro de consumidores de drogas.	Cobertura nacional de tratamiento para los problemas asociados al abuso de drogas.	Uso problemático de drogas.
Prevalencia y número de consumidores de drogas en jóvenes.	Calidad de la oferta nacional de tratamiento para los problemas derivados del abuso de drogas.	Demanda de tratamiento.
Consumidores de drogas por inyección.	Magnitud del abuso de drogas.	Muertes relacionadas a drogas y mortalidad entre usuarios de drogas.
Consumidores de drogas problemáticos.	Edad de inicio del uso de drogas.	Enfermedades infecciosas relacionadas al uso de drogas.
Grupos de alto riesgo.	Percepción del riesgo de uso de drogas en la población juvenil.	
Morbilidad relacionada con las drogas.	Relación entre drogas y delito.	
Mortalidad relacionada con las drogas.	Accidentes relacionados con las drogas.	
Tratamiento del abuso de drogas.		

*Fuente: Elaboración propia*⁶²¹

⁶¹⁹ Para la región de las Américas la recolección y análisis de datos se realiza a través del Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID), de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), perteneciente a la Organización de Estados Americanos (OEA). El proceso de monitoreo se realiza a través del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), que es un instrumento para la medición de las actividades contra las drogas que llevan a cabo los 34 Estados Miembro de la CICAD. Esta medición se realiza a través de la elaboración de informes nacionales y hemisféricos de evaluación del progreso del control de drogas. Las estadísticas globales y por países generadas por el OID pueden consultarse en: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/oid/countriesprofile/default_spa.asp

⁶²⁰ En el ámbito europeo la recopilación y análisis de los datos se realiza a través del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT). Los indicadores y sus resultados pueden ser consultados en: <http://www.emcdda.europa.eu/data/stats2015>

Ilustración 33 - Comparativo de indicadores de reducción de la oferta de drogas en los ámbitos internacional, europeo y americano

Indicadores RDO UNODC - ARQ	Indicadores RDO CICAD - MEM ⁶²²	Indicadores ROD OEDT ⁶²³
Tráfico de drogas.	Área cultivada y potencial de producción de materia prima y de droga, por tipo de planta.	Disponibilidad y oferta de las drogas.
Precio y pureza de la drogas.	Programas para la erradicación o abandono de cultivos ilícitos de coca, amapola y cannabis.	Incautaciones.
Descripción del mercado ilícito de las drogas.	Laboratorios ilícitos de drogas desmantelados por años.	Precio y pureza.
Personas que entraron en contacto formal con la policía o el sistema de justicia penal en relación con delitos asociados a las drogas.	Existencia y características de los programas de desarrollo alternativo, integral y sostenible.	
Traficantes de drogas.	Monitoreo y medición del impacto de los programas de desarrollo alternativo, integral y sostenible.	
Cultivo y producción ilícitos.	Alcance de los mecanismos para el control del desvío de productos farmacéuticos.	
Fabricación ilícita y laboratorios clandestinos.	Normas legales y/o reglamentarias para la aplicación de sanciones penales, civiles y administrativas contra el desvío de productos farmacéuticos.	
Desviación de canales.	Productos farmacéuticos incautados, por cantidad y volumen, y desechados, por sustancia y volumen, por año.	
	Mecanismos para el control del desvío de sustancias químicas.	
	Normas jurídicas y/o disposiciones reglamentarias para la aplicación de sanciones penales, civiles y	

⁶²¹ Tabla de datos de elaboración propia a partir de datos contenidos en el estudio realizado por el Programa COPOLAD sobre la revisión basal de indicadores sobre drogas recogidos por observatorios multilaterales y nacionales en la materia. Vid. COPOLAD. Revisión basal de los indicadores recogidos actualmente por los observatorios nacionales de drogas y los observatorios de instituciones multilaterales, op, cit., p. 5.

⁶²² Vid. Supra nota 619.

⁶²³ Vid. Supra nota 620.

	administrativas contra el desvío de sustancias químicas controladas.	
	Número de notificaciones previas a la exportación (re-exportación) de sustancias químicas controladas, enviadas por año, por la autoridad competente del país exportador o de tránsito.	
	Notificaciones previas a la exportación de sustancias químicas controladas respondidas a tiempo por el país, en relación al número de notificaciones previas a la exportación recibidas por año.	
	Sustancias químicas controladas incautadas, por cantidad y volumen, y desechadas, por sustancia, volumen, por año.	
	Cantidad de drogas ilícitas y materia prima para su producción decomisada por las agencias de control e interdicción.	
	Numero de personas y funcionarios públicos formalmente acusados y condenados por tráfico ilícito de drogas.	
	Número de personas formalmente acusadas y condenadas por posesión ilícita de drogas.	
	Intercambio de información y colaboración entre autoridades competentes para reprimir el tráfico ilícito de drogas.	
	Capacitación especializada en materia de control del tráfico ilícito de drogas.	
	Seguridad portuaria para prevenir el tráfico de drogas vía marítima.	
	Vigilancia e interdicción marítima.	
	Interdicción aérea para el control de las actividades del narcotráfico.	
	Uso de la internet para el tráfico ilícito de drogas	
	Marco legal para el control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.	
	Alcance operativo de las	

	acciones para el combate de actividades ilícitas relacionadas con armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados y su vínculo con el narcotráfico.	
	Rastreo de armas de fuego traficada ilícitamente, desviadas y decomisadas.	
	Alcance de las normas legales nacionales que tipifican el delito de lavado de activos.	
	Participación en una organización de acción financiera para el control del lavado de activos.	
	Sectores sujetos a la obligación de reportar operaciones sospechosas.	
	Unidad de inteligencia financiera responsable de la prevención del lavado de activos.	
	Limitaciones al levantamiento del secreto bancario y otros secretos y reservas de información.	
	Entidades de administración y/o disposición de activos incautados y decomisados a propósito de delitos de tráfico de drogas y lavado de activos.	
	Investigación y juzgamiento de casos de lavado de activos.	
	Cooperación judicial.	

*Fuente: Elaboración propia*⁶²⁴

Si bien es cierto, es necesario contar con un lenguaje uniforme a la hora de expresar mediciones de políticas que se aplican en diversos lugares, ello tiene también sus dificultades prácticas que, en algunos casos, pueden llegar a afectar la precisión del monitoreo de los resultados.

⁶²⁴ Tabla de datos de elaboración propia a partir de datos contenidos en el estudio realizado por el Programa COPOLAD sobre la revisión basal de indicadores sobre drogas recogidos por observatorios multilaterales y nacionales en la materia. Vid. COPOLAD. Revisión basal de los indicadores recogidos actualmente por los observatorios nacionales de drogas y los observatorios de instituciones multilaterales, op, cit., pp. 6-8.

Aplicar políticas e indicadores generales a poblaciones diversas dificulta ver los reales beneficios y efectos negativos que las políticas generan en las diferentes poblaciones. En las regiones, e incluso entre los países que las componen, existen distintos índices de desarrollo y, por tanto, diferentes grados de disponibilidad y acceso a los recursos, por lo que los factores determinantes de riesgo frente a las drogas y la fragilidad de los mercados resulta también variable.

El diseño de indicadores de medición en el marco de una política de drogas basada en derechos debe contemplar esta realidad, permitiendo la incorporación de criterios de seguimiento que puedan informar sobre esas diferencias y poner de presente la necesidad de que cada país pueda adecuar sus acciones a las circunstancias concretas de su población y sus mercados, observando, desde luego, unos lineamientos generales que fundados sobre principios de derechos humanos permitan hacer frente al problema de las drogas como un fenómeno global, pero garantizando los derechos de las personas y la sociedad en general en su aplicación local.

De este modo, sobre la base de unos indicadores revisados y consensuados en su estructura y contenido –en el cual se incorporen las variables de bienestar y desarrollo–, es posible medir la forma diferencial cómo la política mundial sobre drogas impacta en los diferentes territorios, logrando a su vez estimaciones globales no sólo en cuanto a la dimensión, alcance y tendencias del mercado mundial de la drogas, sino también sobre la garantía de derechos que éstas logran en sus diferentes acciones. El principal reto de los indicadores existentes está dado por:

- i. Intentar lograr una interpretación y lectura a los datos con una visión de derechos humanos.
- ii. Trabajar en mecanismos y alianzas que permitan registrar otros datos que reporten información sobre salud y bienestar imputable a los indicadores tradicionales.

- iii. Servir de punto de partida para la construcción de nuevos indicadores que los complementen y sean consecuentes con un enfoque basado en derechos.

4.5.2. Las alianzas regionales, a través de la cooperación internacional en materia de drogas, como un motor de cambio en la forma de medir

Actualmente los Observatorios regionales sobre drogas, Europeo e Interamericano, realizan un importante esfuerzo en dar una mirada comprensiva y de salud pública a los elementos métricos de las políticas. La cooperación internacional en esta área juega un papel fundamental para redefinir el alcance de los indicadores.

En el marco del Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD)⁶²⁵, países europeos y latinoamericanos han realizado diversos acercamientos para lograr un consenso en torno a qué medir y cómo hacerlo.

A través de diversas reuniones internacionales realizadas entre los años 2012 y 2015⁶²⁶ han logrado concertar un número mínimo de indicadores en RDD y ROD, su contenido y métodos de análisis para lograr avanzar en un

⁶²⁵ Programa financiado por la Unión Europea.

⁶²⁶ Primera reunión de trabajo y consenso sobre métodos, indicadores y protocolos, Bogotá (Colombia), 21-23 de marzo de 2012; Segunda reunión de trabajo y consenso sobre métodos, indicadores y protocolos, Montevideo (Uruguay), 8-9 de abril de 2013; Grupo de trabajo sobre implementación del indicador mortalidad en reducción de la demanda, Buenos Aires (Argentina), 1-2 de agosto de 2013; Grupo de trabajo sobre implementación de indicadores de oferta de drogas, Bogotá (Colombia), 10-11 de septiembre de 2013; Segunda reunión del grupo de trabajo sobre indicadores de oferta de drogas, Lima (Perú), 25-16 de noviembre de 2014.

entendimiento a nivel regional e interregional bajo una perspectiva de derechos, salud pública y género⁶²⁷.

Como resultado plausible del trabajo, se han elaborado protocolos para la recogida y análisis de los indicadores: i) Mortalidad directa relacionada al consumo de drogas⁶²⁸; ii) Mortalidad indirecta relacionada al consumo de drogas⁶²⁹; iii) Cantidad de droga y sustancias químicas incautadas⁶³⁰; y iv) Composición química y pureza de la droga⁶³¹.

Este mismo Programa, también ha servido para socializar una propuesta del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC)⁶³² que recaba en la necesidad de dar un nuevo enfoque a la manera de medir las acciones que se realizan en el ámbito de la oferta de drogas.

La propuesta que trabajan bajo el nombre de ***“indicadores de vulnerabilidad y riesgo para la reducción de la oferta de droga”*** busca avanzar hacia el desarrollo de indicadores de vulnerabilidad como instrumento para el monitoreo y evaluación cualitativa y/o cuantitativa del proceso emprendido hacia la consolidación de zonas libres de cultivos ilícitos⁶³³.

⁶²⁷ COPOLAD. Revisión basal de los indicadores recogidos actualmente por los observatorios nacionales de drogas y los observatorios de instituciones multilaterales, op. cit.; COPOLAD. Documento resumen de indicadores de consenso y protocolo de actuación. Madrid: Programa COPOLAD, 2012. Los informes se encuentran disponibles en: www.copolad.eu

⁶²⁸ COPOLAD. Protocolo: Mortalidad directa relacionada al consumo de drogas. Madrid: Programa COPOLAD, 2014.

⁶²⁹ COPOLAD. Protocolo: Mortalidad indirecta relacionada al consumo de drogas. Madrid: Programa COPOLAD, 2014.

⁶³⁰ COPOLAD. Protocolo: Registro de incautaciones de drogas, precursores y sustancias químicas de uso frecuente en la fabricación ilícita de drogas. Madrid: Programa COPOLAD, 2015.

⁶³¹ COPOLAD. Guía Metodológica: Planeación y ejecución de estudios enfocados en la caracterización química de las drogas. Madrid: Programa COPOLAD, 2015.

⁶³² El Observatorio de Drogas de Colombia es una unidad de análisis y estrategia de la Dirección de Políticas de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. Los trabajos del Observatorio pueden ser consultados en: <http://www.odc.gov.co/>

⁶³³ COPOLAD. Informe final, grupo de trabajo para la implementación de indicadores de oferta. Bogotá: Programa COPOLAD, 2013, pp. 5-6.

Este enfoque realiza sus análisis desde una perspectiva integral con indicadores sociales, económicos, institucionales y biofísicos, que deben comunicar oportunamente las alertas sobre el avance o disminución del fenómeno, permitiendo orientar las acciones institucionales en la tarea progresiva de consolidación territorial.

Con ello se propone un cambio de paradigma en la formulación e implementación de indicadores, proponiendo que éstos sean más eficientes para la política pública y que, a su vez, permitan cambiar la forma de ver el fenómeno de las drogas. Esto toma en consideración que según los análisis existentes, los indicadores orientados a la amenaza generan incentivos que mantienen el problema. En concreto, con este planteamiento, se trata de trascender de indicadores que dan cuenta de la amenaza, encaminándose hacia una visión humana de los problemas asociados a las drogas.

Un ejemplo de ello, podría ser el pasar del *indicador área sembrada*, a la definición de indicadores de vulnerabilidad basados en los determinantes que mantienen la problemática en caso de no modificarlos, a saber: pobreza; desempleo; coberturas deficientes en salud; educación; aplicación de justicia; presencia de las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional; violencia y criminalidad; entre otros. Este enfoque es una adaptación del modelo de riesgo y establece una probabilidad que combina la amenaza del cultivo de coca con las consecuencias sobre la vulnerabilidad del territorio. El resultado de la integración de la amenaza con la vulnerabilidad permite la construcción en la escala cuantitativa y su traducción en un índice sintético con un enfoque de vulnerabilidad.

Hemos querido mencionar esta propuesta que, además de novedosa, consideramos puede ser expandida a otros escenarios distintos al de los cultivos ilícitos, por tener la potencialidad de considerar en su análisis factores de bienestar, desarrollo y seguridad, que inciden de manera directa en el disfrute de los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas con los problemas derivados de las drogas. Esta visión es compatible con la propuesta de medición que a continuación se esboza.

4.5.3. Una propuesta de indicadores para mediciones de políticas sobre drogas basadas en un enfoque de derechos

Aunque existe un amplio debate a nivel internacional acerca de la necesidad de realizar un cambio en las normas que soportan el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas, y los actores interesados en el tema coinciden en que éste debe estar marcado por los derechos humanos y la salud pública, la discusión política sobre la forma de medir dicho cambio se encuentra aun ausente.

Recientemente el Instituto IGARAPÉ ha presentado una novedosa propuesta de medición que pretende hacer un seguimiento eficaz y eficiente de la política mundial sobre drogas para la identificación, prevención y mitigación de los efectos negativos que esta causa. La lógica de trabajo elaborada busca medir el éxito de las políticas de drogas, orientando su desarrollo y resultados hacia el mejoramiento de la salud humana y el bienestar, basado en la promoción de los derechos humanos y la seguridad⁶³⁴.

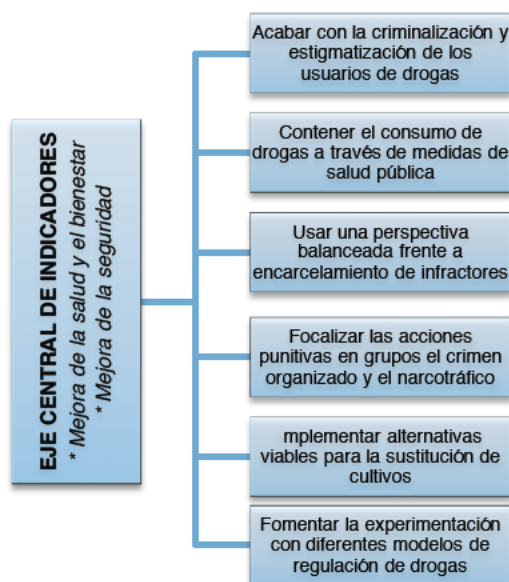
Para ello se propone que los indicadores que sean usados puedan servir para encaminar las acciones y resultados de las políticas públicas hacia el cumplimiento de dos propósitos que constituyen su eje central. De un lado, la mejora de la salud y el bienestar de la población, incrementando la seguridad de las personas involucradas con las drogas, y de la sociedad en general – atendiendo a los elementos del concepto de seguridad humana—. De otra parte, busca mejorar la situación de seguridad personal, leyendo el impacto que las acciones en este ámbito causan a los derechos humanos, indagando por cuestiones básicas como: i) Los resultados letales de la violencia asociada a las drogas; ii) El desplazamiento forzado que genera la producción de drogas; y

⁶³⁴ MUGGAH, R; AGUIRRE, K; SZABO DE CARVALHO, I. Measurement Matters: Designing New Metrics for a Drug Policy that Works, op. cit., pp. 5-6.

iii) Los costos de oportunidad que gravan el gasto de la lucha contra las drogas, frente a los recursos que dejan de invertirse en sectores sanitarios y sociales.

Estas dos grandes finalidades se desarrollan a través de seis áreas básicas que atacan los principales factores determinantes del desencuentro entre drogas y derechos humanos a los que hicimos alusión en el Capítulo III – la carencia de un enfoque antropocéntrico, la categorización unívoca del consumo y la criminalización de los fenómenos asociados a las drogas–.

Ilustración 34 – Áreas para la construcción de elemento métricos que pueden acompañar una política comprensiva, basada en derechos humanos, en materia de drogas



Fuente: Elaboración propia⁶³⁵

Como muestra la ilustración, las seis áreas en las que se busca incidir para, a partir de ellas, desarrollar indicadores para políticas comprensivas son:

- i) La criminalización y estigmatización de los usuarios de drogas;
- ii) La salud pública como elemento para el diseño de medidas de contención del consumo;
- iii) El encarcelamiento de infractores de normas penales relacionadas con las

⁶³⁵ Diagrama de trabajo elaborado a partir de la propuesta presentada por el Instituto IGARAPÉ. Ídem, pp. 7-10.

drogas; iv) Las acciones punitivas contra los grupos el crimen organizado y el narcotráfico; v) Las alternativas viables para la sustitución de cultivos; y vi) La experimentación con diferentes modelos de regulación de drogas.

A continuación se detalla el contenido de cada una de éstas áreas de trabajo propuesta por IGARAPÉ⁶³⁶, en las cuales la métrica de seguimiento se construye a partir de indicadores generales y subáreas de trabajo con indicadores específicos.

4.5.3.1. Indicadores tendientes a acabar con la criminalización y estigmatización de los usuarios de drogas

4.5.3.1.1. Indicadores globales

- Número de personas detenidas/arrestadas/convictas por el uso de drogas en pequeñas cantidades.
- -Pena de muerte por cualquier ofensa relacionada con drogas.
- Tasa de empleo para usuarios de drogas rehabilitados o ex convictos por ofensas de drogas en pequeñas cantidades.
- Tasa de matrícula para usuarios de drogas rehabilitados o ex convictos por ofensas de drogas en pequeñas cantidades.

4.5.3.1.2. Subáreas e indicadores específicos

a) *Descriminalizar el uso de drogas:*

- Existencia de una legislación que descriminalice la posesión de drogas en pequeñas cantidades para el uso personal.

⁶³⁶ Ibídem.

- Número de propuestas legislativas enfocadas en la descriminalización de las drogas.
- Número de grupos haciendo cabildeo activo por la descriminalización de las drogas.

b) Promover oportunidades para los infractores:

- Número de empresas que promueven oportunidades de empleo para antiguos consumidores de drogas.
- Número de instituciones educativas que promueven oportunidades para antiguos infractores.

c) Reducción del sesgo en el reporte de los medios:

- Número de artículos en medios nacionales que atribuye opiniones a evidencia científica válida.
- Posiciones editoriales en temas de descriminalización y reducción de riesgos.
- Reporte de prensa nacional y regional de estrategias de política de drogas.

4.5.3.2. Indicadores para contener el consumo de drogas a través de medidas de salud pública

4.5.3.2.1. Indicadores globales

- Número de muertes por sobredosis.
- Número de muertes relacionadas con problemas de salud de largo plazo asociado al consumo de drogas.
- Prevalencia de enfermedades infecciosas relacionadas con el consumo de drogas –Sida, Hepatitis B y C– entre usuarios.

4.5.3.2.2. Subáreas e indicadores específicos

a) *Estrategia nacional para la prevención del consumo de drogas:*

- Existencia de una estrategia nacional enfocada en la prevención del consumo.
- Gasto nacional/regional en estrategias de prevención del consumo –como porcentaje del gasto total social y de política de drogas–.
- Numero de personas que ingresan a programas de prevención del consumo.

b) *Promover medidas de tratamiento y reducción de daños:*

- Gasto nacional/regional en estrategias de reducción de daños – como porcentaje del gasto total social y de política de drogas–.
- Número de hospitales o instituciones de salud que proveen programas de reducción de daños.
- Número de personas en programas de tratamiento y reducción de daños.

4.5.3.3. *Indicadores que favorecen una perspectiva balanceada frente a el encarcelamiento de infractores*

4.5.3.3.1. Indicadores globales

- Número de infractores por primera vez y no violentos, enviados a sentencias alternativas al encarcelamiento.
- Proporción de presos encarcelados por ofensas de drogas de bajo nivel.
- Sobrepoblación de cárceles.
- Casos reportados de torturas, trato inhumano o degradante, para presos asociados con drogas.

4.5.3.3.2. Subáreas e indicadores específicos

a) *promover proporcionalidad en sentencias para los usuarios de drogas:*

- Proporción de penas alternativas para consumidores por primera vez y no violentos.
- Oportunidades de rehabilitación para consumidores repetitivos.
- Detención antes del juicio para consumidores por primera vez y no violentos.
- Sentencias de prisión –incidencia y duración– para consumidores por primera vez y no violentos.

b) *Promover proporcionalidad en sentencias para los traficantes de drogas:*

- Proporción de penas alternativas para vendedores por primera o segunda vez y no violentos.
- Multas –en contraposición a encarcelamiento– para vendedores no violentos.
- Oportunidades de rehabilitación para vendedores no violentos.
- Detención antes del juicio para vendedores no violentos.
- Sentencias de prisión –incidencia y duración– para vendedores por primera o segunda vez y no violentos.

c) *Promover proporcionalidad en sentencias para productores de drogas:*

- Proporción de penas alternativas para productores de bajo nivel y de plantaciones familiares.
- Oportunidades de rehabilitación/sustitución de cultivos para productores no violentos.
- Detención antes del juicio para productores no violentos.
- Sentencias de prisión –incidencia y duración– para productores no violentos.

d) *Existencia de tribunales especializados y mecanismos de derivación:*

- Número de tribunales especializados y mecanismos de derivación.
- Gasto en tribunales especializados y mecanismos de derivación.
- Existencia de legislación citando sentencias alternativas para ofensores por primera vez y no violentos.

4.5.3.4. *Indicadores para la focalización de las acciones punitivas en grupos del crimen organizado y el narcotráfico*

4.5.3.4.1. Indicadores globales

- Número de arrestos o encarcelamiento por tráfico a gran escala y/o lavado de dinero.
- Población convicta por crimen organizado.
- Población convicta por tráfico de drogas en gran escala.
- Cantidad de bienes confiscados por tráfico de drogas y lavado de dinero.
- Nivel de corrupción asociado a los mercados de drogas.

4.5.3.4.2. Subáreas e indicadores específicos

a) *Esfuerzo punitivo para terminar el crimen organizado:*

- Gasto nacional en inteligencia y unidades de crimen organizado.
- Existencia de legislación para combatir la delincuencia y el tráfico de drogas a gran escala.

- Existencia de órganos especializados centrados en crimen organizado y lavado de activos.

b) Esfuerzo en control de lavado de activos:

- Existencia de mecanismos para monitorear, detectar y confiscar los fondos y activos blanqueados relacionados con las drogas.
- Existencia de órganos especializados centrados en lavado de activos.
- Importe total de los activos confiscados a los grupos de delincuencia organizada relacionados con el tráfico de drogas.

c) Reducir la corrupción asociada al mercado de drogas:

- Existencia de legislación y estrategias concretas para castigar la corrupción asociada al mercado de las drogas.
- Creación de comisiones anti-corrupción o fuerzas de trabajo en las instituciones públicas.
- Existencia de organismos independientes monitoreando la corrupción asociada al mercado de las drogas.

4.5.3.5. Indicadores para la implementación de alternativas viables para la sustitución de cultivos

4.5.3.5.1. Indicadores globales

- Número de antiguos productores ilícitos que se benefician de programas de medios de vida alternativos.
- Cambio en los ingresos de los ex-productores ilícitos antes y después de la inversión sustento alternativo.
- Cambio en el gasto dedicado a la sustitución de cultivos y programas de medios de vida alternativos.

4.5.3.5.2. Subáreas e indicadores específicos

a) *Promover la sustitución de cultivos:*

- -Existencia de legislación que establece normas y procedimientos para la sustitución de cultivos.
- Gasto nacional en sustitución de cultivos y políticas de medios de subsistencia alternativos.
- Planeación e implementación de programas de sustitución de cultivos ilícitos.
- Número de créditos para pequeños productores para implementar sustitución de cultivos.

b) *Fortalecer los mercados de bienes alternativos:*

- Existencia de legislación que establece normas y procedimientos para desarrollo de mercados alternativos.
- Creación de instituciones promoviendo la transparencia en precios de bienes y servicios.
- Existencia de crédito seguro para productores pequeños.
- Incentivos para promover la interacción entre grandes compradores y pequeños productores.
- Subsidios para apoyar asociaciones de comerciantes.

4.5.3.6. *Indicadores para fomentar la experimentación con diferentes modelos de regulación de drogas*

4.5.3.6.1. Indicadores globales

- Ganancias de carteles de traficantes de drogas.
- Ingreso estatal por impuestos de un mercado de drogas controlado/regulado.

- Muertes por sobredosis y morbilidad asociada al consumo de estupefacientes de baja calidad o no controlados.

4.5.3.6.2. Subáreas e indicadores específicos

a) *Revisar la clasificación de las diferentes drogas ilícitas:*

- Existencia de una legislación que refleje la reclasificación de las drogas ilícitas.
- Cambios en la legislación en regulaciones de reclasificación de las drogas –de ilícitas a controladas–.
- Existencia de regulación que indique disponibilidad de estupefacientes –como médica, venta licenciada, etc.–.
- -Legalización de la estupefacientes –como la marihuana– para usos medicinales/científicos.
- Existencia de sistemas para la gestión de la producción y tránsito de drogas.

b) *Creación de un sistema regulatorio para manejar la producción, venta y uso de estupefacientes:*

- Existencia de supervisión y administración de la dosis, la preparación, la fijación de precios, y empaque de drogas.
- -Existencia de prescripciones para comercialización de drogas.
- Existencia de normas para la publicidad y promoción de los medicamentos.
- Existencia de legislación para la gestión de localización de puntos de venta, los controles de edad y acuerdos de licencia para los compradores de venta al por menor.

Es de anotar, de un lado, que estos indicadores no tienen un carácter exhaustivo, sino que, por el contrario, son un punto de partida y admiten la incorporación de nuevos elementos para cada una de las categorías que se proponen. De otra parte, es importante recordar que el proceso de recolección

y análisis de éstos indicadores debe estar precedido por la preparación y observancia de protocolos de actuación que aseguren, no sólo una recogida de datos que puedan ser comparables entre las regiones, sino que éstos se registren de manera diferenciada en atención a las consideraciones de género que hemos hecho anteriormente en esta tesis.

Con la exposición de esta propuesta se pretende mostrar las posibilidades existentes para hacer un abordaje integral del problema mundial de las drogas en el que la realización de los derechos humanos, en términos de bienestar y desarrollo, se hace viable sin afectar la seguridad pública y la implantación de medidas para contener el mercado de las drogas e intervenir el narcotráfico y crimen organizado.

Esta visión nos hace pensar en la brecha que existe entre lo actualmente disponible, en cuanto a la políticas y sus métricas, y aquello que resulta deseable y posible.

Es responsabilidad de todos –personas, gobiernos, organizaciones civiles y comunidad internacional– reconocer y trabajar a partir del lado humano del problema mundial de las drogas; identificando, valorando y dotando de capacidades, libertades y potencialidades frente a los riesgos de las drogas, a los seres humanos que se ubican antes, durante y después de las políticas.

Esperamos que el análisis de situación e impacto realizado en esta tesis, y la propuesta de elementos que se hacen para avanzar hacia políticas comprensivas que garanticen el verdadero respeto de los derechos humanos, puedan contribuir al discurso técnico y político que actualmente existe a nivel mundial en torno a la necesidad de reformular el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas.

Deseamos que la próxima Sesión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas para abordar el problema mundial de las drogas, que tendrá lugar en 2016, pueda tomar medidas más que declarativas para atender a los

efectos negativos que la política mundial sobre drogas ha generado a lo largo de 54 años.

4.6. CONCLUSIONES

Hacer frente al impacto que las acciones del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas ha implantado en los niveles global, regional y local, requiere la búsqueda de elementos de trabajo que contribuyan a reforzar el diálogo técnico-político que actualmente se tiene en las altas esferas del Sistema sobre la necesidad de reformar los tratados que lo soportan.

Aunque las recurrentes violaciones a los derechos fundamentales de las personas que toman parte en actividades relacionadas con las drogas – cultivadores, productores, consumidores, vendedores, etc.– cuentan con entidad, carácter y razón suficientes para emprender un camino de reforma, el debate no puede, ni debe, fundamentarse sólo en éstas.

El impacto negativo que el enfoque actual de la política mundial sobre drogas causa en los derechos humanos no resulta imputable sólo a las acciones que los gobiernos emprenden para hacer frente al fenómeno de las drogas en sus países, y contribuir a la cooperación internacional en materia de fiscalización. Éste tiene una base más de fondo que recaba tanto en la estructura, fundamentación y visión de la política, como en la métrica que es empleada para hacer seguimiento a las medidas y evaluar el éxito de acción mundial contra las drogas.

Centrarnos sólo en contener las vulneraciones inmediatas a los derechos humanos, puede llevarnos a seguir el camino de los últimos años en el que sólo se ha logrado obtener instrumentos declarativos sin entidad jurídica suficiente para atacar la raíz de los problemas.

Soluciones parciales y acciones específicas sólo para algunas piezas del puzle, por importantes que estas sean, pueden resultar también temporales y,

en todo caso, ser vulnerables a cambios en ideologías, intereses y fuerzas políticas.

Temas que hoy aparecen en la agenda política de las drogas, como la regulación del mercado de sustancias controladas para la autorización de su uso con fines no médicos a los consumidores; o el establecimiento de programas de tratamiento y reducción del daño basados en evidencia científica; son cruciales para incidir en la salud de las personas, superando enfoques prohibicionistas y represivos.

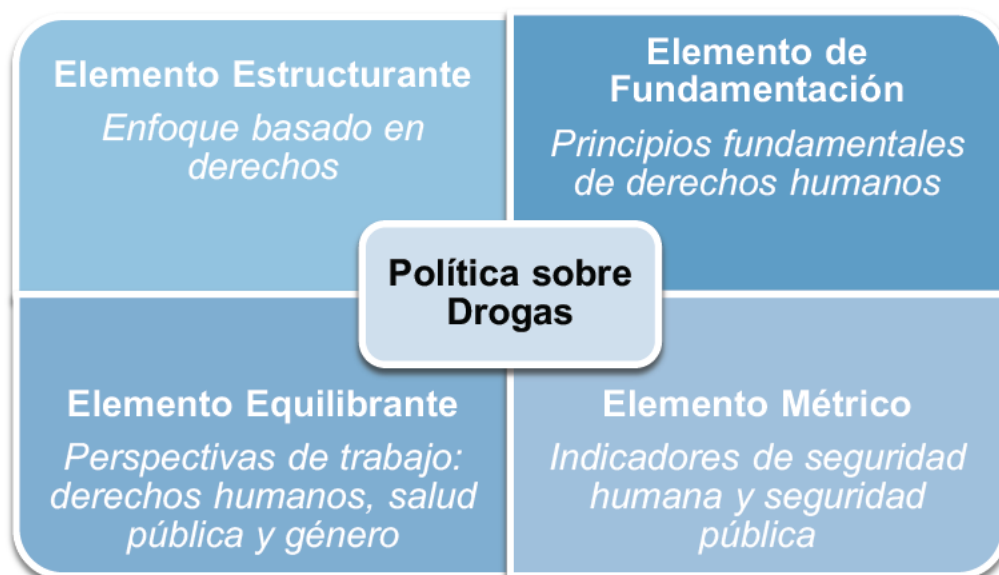
Sin embargo éstos, al igual que muchos otros, se centran en las perspectivas de trabajo con que pueden ser abordadas la políticas de drogas, y en acciones concretas que permitan equilibrar el ámbito de reducción de la demanda respecto del de la oferta, pero sin enfatizar en las conexiones transversales que puedan unir estas dos áreas, potenciando la reducción de la demanda y humanizando la reducción de la oferta.

Consideramos que el abordaje de los problemas relacionados con las drogas debe realizarse desde una perspectiva integral que incluya elementos de base que permitan la efectiva realización de los derechos de todas las personas, en especial aquellas que se vinculan al fenómeno de las drogas, como finalidad última de una política que busca intervenir un problema público de gran relevancia e impacto en todos los niveles.

Para esto es necesario empezar por la identificación de elementos que puedan contribuir a un análisis comprensivo del problema mundial de las drogas, que conduzca al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos en todas las fases que integran la política –diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación–.

Bajo nuestro análisis, es posible encontrar estos elementos y alcanzar esos resultados a través de cuatro componentes, visibles en la siguiente ilustración.

Ilustración 35 – Elementos discursivos para una política comprensiva en materia de drogas



Fuente: Elaboración propia

El primero de ellos está orientado a lograr una estructura adecuada que permita la inclusión de diversos criterios que suplan la ausencia del enfoque antropocéntrico que actualmente presenta la política mundial sobre drogas. Este elemento, que hemos denominado estructurante, busca que el diseño y formulación de la política mundial sobre drogas pueda estar fundada en un enfoque basado en derechos (EBD), como prerequisite para la consideración y posterior realización de éstos.

De otro lado, es importante que la política cuente con un segundo elemento de fundamentación que respalde el EBD y sirva como principio orientador de todas las medidas que se pretendan implantar. En este nivel se propone cimentar todo el enfoque sobre principios de derechos fundamentales que impongan a los Estados, y a la comunidad internacional de Estados, la realización de obligaciones de libertad y prestación como punto de partida para atacar los factores reales de riesgo que presentan las personas y las comunidades frente a las drogas.

Al respecto, consideramos que la vida humana digna, una visión integral de la vida, y las máximas de libertad y autonomía pueden contribuir a que todo el conjunto de la política mundial sobre drogas este orientada a la protección del ser y sus funcionamientos.

Como tercer elemento se propone una visión equilibrante que articule perspectivas de trabajo con las cuales sea posible mirar los problemas de las drogas y su impacto de una forma compatible con el EBD. Las perspectivas de derechos humanos, de salud pública y de género forman una triada capaz de realzar las acciones de reducción de la demanda y de humanizar el ámbito de la reducción de la oferta, para lograr ese equilibrio que tanto se reclama en la política actual.

Finalmente, el cuarto elemento discursivo que se presenta para avanzar hacia una política comprensiva en materia de drogas lo compone la métrica valorativa de éstas. Planteamos que es esencial contar con indicadores adecuados para realizar el seguimiento y medición de las acciones y de los resultados que comporta una política pública basada en derechos.

Ante la insuficiencia que presenta la orientación de los indicadores actuales para informar del fenómeno de las drogas desde el modelo y perspectivas propuestas, donde el ser humano es contemplado como inicio, centro y fin de la política de drogas, se hace necesario dar una relectura a los datos que actualmente se informan, y brindar una orientación más integral a los indicadores tradicionales como un primer paso para transitar desde lo disponible hacia lo deseable en materia de medición.

Como segundo paso se esboza una propuesta de construcción de nuevos indicadores, comprensivos y progresivos, que tienen su eje central en el cálculo y evaluación del bienestar, el desarrollo y la seguridad pública, como un conjunto armónico necesario para detectar los efectos positivos y negativos que las políticas sobre drogas causan en los derechos de las personas, y en los determinantes de riesgo frente a los problemas derivados de las drogas.

El conjunto de indicadores que se presentan comprenden seis áreas de trabajo que buscan incidir de manera integral tanto en la seguridad humana como en la seguridad personal y pública, en un intento por cubrir los diversos ámbitos que comprende la política mundial que nos ocupa.

Creemos que el conjunto de elementos estructurales, de fundamentación, equilibrantes y métricos que aquí se proponen pueden servir como insumos discursivos para alimentar el debate actual sobre la necesidad de reformar del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas.

Nuestro propósito no sólo radica en alentar un modelo capaz de mirar la problemática de drogas de manera comprensiva, que arroje resultado positivos en el problema público que se interviene. También busca que las normas que soportan el Sistema, y las acciones que en él se ejercen, resulten plenamente compatibles con las obligaciones internacionales existentes en materia de derechos humanos; así como coherentes y respetuosas con los mandatos que impone la Carta de las Naciones Unidas, en tanto norma superior que fundamenta todo el Sistema de la ONU.

De este modo, lograr una política mundial sobre drogas comprensiva, integral, coherente y balanceada incidirá también favorablemente en la coherencia y armonía del Sistema de las Naciones Unidas como marco mundial que la aloja.

CONCLUSIONES FINALES

1) El interés por establecer un Sistema Internacional para el Control de las Drogas ha ocupado la escena internacional desde principios del Siglo XX, mostrando su aparente preocupación por la grave afección que estas causan en la salud y vida de las personas.

No obstante, desde la Comisión del Opio de Shanghái (1909) han existido otras motivaciones de fondo –evitar que determinados Estados concentraran el control del mercado del opio, generando en ellos mayor poder político y económico– que han resultado ser más fuertes a la hora de definir los contenidos a integrar en el régimen de fiscalización y que, en consecuencia, han terminado dejando de lado las razones humanitarias inicialmente esgrimidas: en aquel entonces la necesidad de contener la epidemia del opio existente en Asia; y en 1961 la preocupación por la salud física y moral de la humanidad que se veía amenazada por el grave mal que entrañaba la toxicomanía.

2) La principal preocupación de los promotores de la fiscalización internacional ha radicado en lograr implantar el Sistema de Control de Drogas al más alto nivel posible en el ámbito internacional, como una estrategia para asegurar la creación de medidas de obligatorio cumplimiento para el mayor número de Estados y su fiel acatamiento, evitando así que éstos pudiesen oponerse al control arguyendo su soberanía para la conducción de sus acciones en la materia.

Diversos fueron los intentos en esta área que precedieron a la estructura que hoy conocemos, incluyendo su incorporación en el Tratado de Versalles y la asignación de competencias a la entonces nacida Liga de las Naciones. Sin embargo, ninguna de ellas logro encontrar el consenso y perdurabilidad necesarias para el éxito de la misión fiscalizadora, hasta el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas en el año 1945.

3) El consenso representado en la fundación de la Organización de las Naciones Unidas ha ofrecido el marco de actuación necesario para la consolidación de un Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas de amplio alcance en cuanto a su cobertura geográfica, y a la diversidad de acciones que éste contempla. La amplia adhesión de los Estados a esta Organización internacional ha posibilitado la aceptación mayoritaria de los tratados de fiscalización de drogas, y la obtención de la fuerza jurídica vinculante capaz de obligar a los países al cumplimiento de sus contenidos.

4) La pretensión de las Naciones Unidas de integrar en un único tratado todas las acciones de la fiscalización de drogas ha resultado tan fallida como su propósito de fundamentar este régimen en la necesidad de proteger la salud de los seres humanos. El paso de los años, y las características cambiantes del fenómeno de las drogas han demostrado la incapacidad de la Convención Única sobre Drogas (1961) de ofrecer un marco flexible para la incorporación de nuevas acciones que permitan hacer frente a los nuevos retos que éste problema exige, llevando a la adopción de nuevos tratados.

5) El Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, diseñado por las Naciones Unidas, implanta una política mundial sobre drogas marcadamente orientada hacia el control de la oferta que hasta nuestros días no logrado alcanzar un balance adecuado con el ámbito de la reducción de la demanda, el cual se ve seriamente disminuido frente a aquél. En efecto, este sistema parte de la consideración de los usos médicos y científicos de las drogas como únicos fines legítimos, desconociendo cualquier otra aplicación o uso que pueda presentarse en los países derivado, por ejemplo, de las tradiciones ancestrales culturales de los pueblos indígenas.

Bajo este enfoque, cualquier actividad registrada por fuera de los usos autorizados por el tratado entran en el marco del control de la oferta, afectando en su punto de partida las importantes consideraciones que en torno a la demanda de drogas deben hacerse para el abordaje del lado humano del problema de las drogas.

6) El conjunto de elementos dispuestos en los tres tratados que constituyen el régimen internacional de la fiscalización ha instado a los Estados a la criminalización de todas las actividades relacionadas con las drogas, no autorizadas por éstos: cultivo, producción, posesión, venta y consumo, sin realizar ninguna consideración sobre los factores determinantes que llevan a las personas a involucrarse en estos fenómenos.

7) Las normas del Sistema Internacional de Fiscalización han alentado a los Estados a la creación de medidas de fiscalización más fuertes que las consignadas en los tratados, en especial al endurecimiento de las leyes penales por delitos relacionados con drogas, dando lugar al aumento exponencial de tipos penales y a la desproporción de las penas con que se castigan conductas delictivas menores. Esto ha dado lugar a múltiples violaciones a los derechos en diversos territorios del mundo, donde el modelo de “guerra contra las drogas” ha terminado siendo una persecución contra las personas que se encuentran en la escala más baja de la cadena de las drogas: cultivadores y usuarios.

8) El férreo régimen consolidado por las Naciones Unidas para el control de las drogas, nos obliga a mirar sobre las bases de la Organización que lo soporta, preguntándonos si las normas, las acciones y los resultados de la política mundial sobre drogas son compatibles con los propósitos y principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas, en especial con la obligación a cargo de sus órganos, organismos y miembros de respetar, proteger, promover y cumplir los derechos fundamentales de las personas.

9) La pertenencia del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas a la Organización de las Naciones Unidas hace que éste tenga la obligación de respetar todo el conjunto de propósitos y principios que fija la Carta de la ONU como bases para el nuevo orden mundial que ella instaura, ya sea que éstos provengan de la parte dispositiva o de la parte dogmática del tratado, pues toda ella en su conjunto tiene un carácter jurídico vinculante para todos los órganos, organismos y Estados que integran la ONU.

10) La supremacía jurídica con que cuenta la Carta de las Naciones Unidas respecto del conjunto de normas que integran el Sistema de la ONU, y de las demás obligaciones internacionales adquiridas por los Estados Miembros, tiene como consecuencia directa la prevalencia de las disposiciones de la Carta frente a cualquier otra que le resulte contraria.

Bajo este entendido, el desconocimiento y vulneración que el régimen internacional de fiscalización ocasiona a diversos propósitos y principios de la Carta –dignidad humana, derechos fundamentales, libre determinación de los pueblos, etc.–, hace que la validez de dichas normas sea cuestionable y que los Estados puedan estar en la facultad de invocar dichos principios como motivo válido para abstenerse de implementar acciones de fiscalización que contradigan los mandatos contenidos en ella. Esto constituye, a su vez, un argumento válido para que los países puedan proponer la reforma de los tratados sobre drogas.

11) La incompatibilidad de algunas de las acciones y resultados impulsados por el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, respecto de los mandatos impuestos por la Carta de las Naciones Unidas, reflejan la existencia de incoherencias normativas al interior del propio Sistema de ONU que es necesario corregir para garantizar su armonía, la preservación de su legitimidad y la vigencia de los parámetros sobre los cuales se basa el consenso del nuevo orden mundial. La reforma de los tratados sobre drogas, incorporando los elementos esgrimidos en el Capítulo IV de esta tesis, puede ser una forma adecuada de corregir tal situación.

12) Que la ONU sea, al mismo tiempo, la garante del orden mundial representado en la Carta de las Naciones Unidas; de las obligaciones en emanadas del Sistema de Tratados de Derechos Humanos; y del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas; constituye una valiosa oportunidad para trabajar por la armonización en estos tres ámbitos, la coherencia interna de la ONU y, sobre todo, por que el control de las drogas

permita la realización tanto de los postulados de la Carta como el respeto, protección y goce de los derechos fundamentales.

13) La implementación de la política mundial sobre drogas en el ámbito local de los Estados se ha realizado al margen de las obligaciones que para éstos existen en materia de derechos humanos. En parte, esta situación se ha debido a la procedencia de las normas que obligan a la fiscalización que, al emanar de la misma Organización encargada de la protección internacional de éstos derechos, hace difícil comprender que las reglas de fiscalización pueda dar lugar a violaciones de los derechos fundamentales.

No obstante, uno de los principales determinantes del desencuentro entre estas dos áreas –control de las drogas y derechos humanos– ha sido sin duda el aliento que el régimen de las drogas ha dado a los países para configurar leyes de control más severas de las contempladas a nivel internacional, y la permanente exigencia de resultados a través de los informes que anualmente son exigidos. Resultados que cómo hemos visto se basan, preponderantemente, en la medición de las acciones represivas.

14) La interpretación que de los problemas relacionados con las drogas hacen los tratados que integran el Sistema Internacional de Fiscalización, ha ocasionado la configuración de tres grandes factores que determinan la violación de los derechos humanos en los diferentes campos que la política mundial comprende. Estos factores son: i) La carencia de un enfoque antropocéntrico; ii) La categorización unívoca del consumo de sustancias; y iii) La criminalización de los fenómenos asociados a las drogas.

Esta restringida visión deja de lado consideraciones básicas sobre la dignidad de las personas que se encuentran involucradas en los problemas de las drogas; desconoce la existencia de diversos tipos y modalidades de consumo como un tema relevante para el diseño de las políticas públicas en la materia; y ofrece un tratamiento jurídico represivo a un problema que requiere ser abordado desde una perspectiva integral, donde las consideraciones de derechos humanos y salud pública juegan un papel sumamente importante.

15) Cada vez resulta más difícil no reconocer los graves problemas de derechos humanos que trae aparejada la implementación de una política mundial en materia de drogas bajo un enfoque prohibicionista y represivo. En la última década diversos organismos de las Naciones Unidas han puesto de presente esta situación y la necesidad de buscar soluciones encaminadas a mejorar las circunstancias que rodean a los usuarios de drogas, en cuanto a la percepción institucional y social, el tratamiento de la dependencia y la reducción de los daños asociados al consumo.

No obstante, las posibles acciones, soluciones y vías de trabajo para hacer frente a las vulneraciones han sido plasmadas en diversos informes y documentos que, además de estar dispersos, tienen un carácter principalmente declarativo que no alcanza a la fuerza jurídica vinculante con que cuentan los tratados de fiscalización. Esta circunstancia dificulta la implementación de las acciones globales que son recomendadas, un tanto por la falta de obligatoriedad de éstas y, otro poco, por diferentes visiones políticas, culturales e ideológicas que los distintos países del mundo tienen, especialmente en el continente asiático.

16) El balance de acciones y resultados de las políticas sobre drogas, frente al impacto que éstas tienen en los derechos humanos arrojan un saldo negativo sobre éstos últimos poniendo de presente graves situaciones de violación a los derechos a la vida; libertad y seguridad personales; a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes; a la salud; entre muchos otros; y de manera transversal a los derechos a la igualdad y no discriminación y a la prohibición de injerencias arbitrarias en la vida privada.

De manera paralela, estas violaciones también configuran el desconocimiento y vulneración de varios de los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, cuyo cumplimiento también se impone a las políticas sobre drogas, por ejemplo: los derechos fundamentales; la dignidad humana; la justicia; el progreso social y elevación

del nivel de vida dentro del concepto más amplio de libertad; el respeto de los tratados y fuentes de derecho internacional; la supremacía jurídica de la Carta, entre otros.

17) Las múltiples y frecuentes violaciones que la política mundial sobre drogas causa a los derechos humanos ponen en evidencia la necesidad de encontrar un nuevo enfoque para el abordaje de los problemas relacionados con las drogas, que se encamine hacia la efectiva protección y realización de éstos. A nuestro entender, la configuración de la política mundial, y de las políticas regionales y locales en la materia, bajo un enfoque comprensivo, puede contribuir a ello.

18) La construcción de un modelo comprensivo para el abordaje de los problemas relacionados con las drogas implica la búsqueda de elementos básicos que, en su conjunto, contribuyan a lograr una relación armónica entre las políticas y los derechos humanos.

Éstos elementos deben tener la capacidad de incidir en diferentes aspectos de la política pública, a saber: su estructura, fundamentación, equilibrio y medición. De acuerdo con el análisis realizado en esta tesis, se considera que cada una de estas áreas puede estar integrada de la siguiente forma:

- i. **Elemento estructurante:** Enfoque basado en derechos.
- ii. **Elemento de fundamentación:** Principios fundamentales de derechos humanos.
- iii. **Elemento equilibrante:** Trabajo bajo las perspectivas de derechos humanos, salud pública y género.
- iv. **Elemento métrico:** Indicadores de seguridad humana y seguridad pública.

Lejos de ser taxativos, éstos son un punto de partida para avanzar en el debate técnico-político necesario en el camino de reforma del régimen de fiscalización.

19) El uso de un enfoque basado en derechos para el diseño y formulación de las políticas públicas implica que éstas sean consecuentes con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y que los Estados estén en la obligación de accionar todo su poder y estructura para la protección, promoción y efectiva realización de los derechos fundamentales.

Éste implica, a su vez, el empoderamiento de las personas para reivindicar sus derechos y el fortalecimiento de las capacidades del Estado para cumplir con sus deberes en materia de derechos humanos. Bajo este enfoque incumbe al Estado generar condiciones de bienestar y desarrollo que permitan la expansión de capacidades y libertades para que las personas alcancen sus funcionamientos, y se minimicen los riesgos de exposición a los problemas relacionados con las drogas.

20) La inclusión de principios fundamentales de derechos humanos en la fundamentación de la política mundial sobre drogas, permite que esta pueda estar centrada en el ser humano y responder a sus necesidades y derechos de una forma integral, contribuyendo a elevar el nivel de vida dentro del concepto más amplio de libertad y a promover el progreso social.

La vida humana digna, una visión integral de la vida, y las máximas de libertad y autonomía pueden contribuir a que todo el conjunto de la política mundial sobre drogas este orientada a la protección del ser y sus funcionamientos.

21) El balance reclamado a las políticas sobre drogas por diferentes actores internacionales puede ser logrado si el fenómeno es abordado a través de perspectivas compatibles con un enfoque basado en derechos, en nuestra propuesta esto se logra mediante una visión de derechos humanos, salud, pública y género.

El uso de estas perspectivas permite que los problemas relacionados con las drogas sean valorados de tal forma que:

- i. Se pongan siempre de presente los derechos humanos implicados y la consideración de las personas como principio, centro y fin de las políticas y sus acciones. Esta visión enfatiza en la necesidad de garantizar los ámbitos de libertad y prestación para evitar vulneraciones a los derechos.
- ii. Se de importancia al bienestar y desarrollo a través de la atención a los diferentes determinantes de riesgo ante las drogas –personales, sociales, contextuales, etc.– y a la necesidad garantizar el concepto de seguridad humana que involucra dimensiones no cubiertos por la seguridad personal –económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, comunitaria, política, etc.–y que se convierte en un componente prestacional fuerte en términos de vida humana digna, compatible con el fundamento filosófico propuesto.
- iii. Se de una lectura diferenciada de los problemas y consecuencias que las drogas tienen en hombres y mujeres, en atención tanto a sus factores biológicos, como a los roles sociales con los que se identifica a cada cual. Esta visión reconoce las particularidades que el género aporta frente al consumo, tráfico y cultivo, y permite el diseño e implementación de acciones sensibles a esta realidad.

22) La construcción de una política comprensiva en materia de drogas requiere que se disponga de instrumentos métricos adecuados para el seguimiento de sus acciones y resultados, con el fin de conocer los efectos positivos y negativos que esta causa en los derechos de las personas y emprender las correcciones necesarias.

23) Los indicadores de que actualmente se disponen han mostrado su insuficiencia para informar del problema de las drogas desde las perspectivas

propuestas en esta tesis. Frente a ello, es necesario dar una relectura a los datos que hoy día se encuentran disponibles y brindar una orientación más integral a los indicadores tradicionales como un primer paso para transitar desde lo disponible hacia lo deseable en materia de medición.

24) Un enfoque basado en derechos, aplicado a la política mundial sobre drogas, implica la necesaria construcción de nuevos indicadores de carácter comprensivo y progresivo que enfatizan en el cálculo y evaluación del bienestar, el desarrollo y la seguridad pública. La adecuada medición de estas tres áreas resulta necesaria para informar y actuar sobre los determinantes de riesgo que existen frente a las drogas y lograr, así, la efectiva realización de los derechos de las personas.

25) Contar con elementos discursivos adecuados para abordar la reforma del actual Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas no sólo tiene la potencialidad de garantizar la construcción de un nuevo régimen legal de naturaleza comprensiva que arroje resultados positivos en la intervención del problema público que se aborda, sino que contribuye a que se configure una política mundial sobre drogas respetuosa y compatible con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y con los mandatos imperativos de la Carta de las Naciones Unidas.

Lograr una política mundial sobre drogas comprensiva, integral, coherente y balanceada incidirá favorablemente en la armonía, coherencia y legitimidad del Sistema de las Naciones Unidas como marco mundial que le da soporte a la fiscalización internacional.

BIBLIOGRAFÍA

A. MANUALES, OBRAS COLECTIVAS Y CURSOS GENERALES

ALEXY, R. Teoría de los derechos fundamentales, trad. De E. Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALFARO, R. The rights and duties of States (Vol. 097), Collected Courses of the Hague Academy of International Law. The Hague: Academy of International Law, 1959.

APA. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-IV). Washington: American Psychiatric Association, 1994.

. DSM-IV. Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales. Barcelona: Masson, 1995.

BENEYTO, J.M; BECERRIL, B. Una nueva organización de Naciones Unidas para el siglo XXI, Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, S.L., 2007.

BURGORGUE-LARSEN, L; MAUÉS, A; et. Al. Derechos humanos y políticas públicas. Manual. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior (DHES), Universidad Pompeu Fabra, 2014

CALDUCH, R. Relaciones Internacionales. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap10.pdf>

CASSESE, A. International Law. Oxford: Oxford University Press, 2001.

CUEVAS, F. Tratado sobre la organización internacional. México: Editorial JUS S.A., 1962.

DÍAZ CISNEROS, C. Derecho Internacional Público, T.I. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1966.

ESCOHOTADO, A. Historia elemental de las drogas. Barcelona: Ed. Anagrama S.A., 1996. Versión inglesa. ESCOHOTADO, A. A brief history of drugs, From the Stone Age to the Stoned Age. Traducción de Kenneth A. Symington. Rochester, VT: Park Street Press, 1999.

. Historia general de las drogas, 1. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

. Historia general de las drogas, 2. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

. Historia general de las drogas, 3. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

MANJÓN-CABEZA, A. La historia de la prohibición [Versión para lector digital]. Barcelona: Random House Mondadori S.A., 2013.

MONROY CABRA, M. Derecho internacional público, 5ª ed. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2002.

. El sistema interamericano. San José, Costa Rica: Editorial Unicentro, 1994.

PAREJO ALFONSO, L. Constitución y valores de ordenamiento. Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al profesor Eduardo García Enterría: el ordenamiento jurídico, Coord. Sebastián Martín-Retortillo Baquer. Madrid: Civitas, 1991.

PARSONS, W. Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, Trad. Atenea Acevedo. México: FLASCO-México, 2007.

PECES-BARBA, G. Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, 1999.

. Derechos fundamentales, 1ª ed. Madrid: Latina, 1973 (4ª edición, Madrid: Universidad Complutense, Servicios de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1983).

. Introducción a la Filosofía del Derecho. Madrid: Debate, 1983.

PÉREZ VERA, E. Las Naciones Unidas y los principios de coexistencia pacífica. Madrid: Editorial Tecnos, 1973.

PILLET, A: Droits fondamentaux des États dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naitre, París: A. Pedone Éditeur, 1899. Disponible en: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k112953m/f3.image>

REMIRO BRONTÓNS, A. Derecho de los tratados, Madrid: Tecnos, 1987.

. Derecho internacional público. Principios fundamentales, Madrid: Tecnos, 1982.

SANZ, C; SALVADOR, T; SUELVES, J.M.; JIMÉNEZ, R; MARTÍNEZ, I. Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas. Madrid: Centro de Estudios sobre Promoción de la Salud, 2004.

STAHL, S.M. Psicofarmacología esencial. Bases neurocientíficas y aplicaciones clínicas. Barcelona: Ariel, 1998.

TOMUSCHAT, C. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law,

Recueil des cours de la Académie de Droit International, vol. 281, The Hague: Academy of International Law, 2001.

VERDROSS, A. Derecho internacional público, 5ª ed. Madrid: Ediciones Aguilar, 1967.

VINEY, G; JOURDAIN, P. Traité de droit civil. Les conditions de la responsabilité. París: L.G.D.J, 1998.

B. MONOGRAFÍAS

AGUIRRE, K; MUGGAH, R; SZABO DE CARVALHO, I. Background Paper on Goals, Targets and Indicators for a New Global Drug Policy. Rio de Janeiro: IGARAPÉ Institute, 2014.

ARAGÓN REYES, M. Constitución y Democracia, Madrid: Tecnos, 1989.

ARIZA, L; CAMMAERT, F; ITURRALDE, M. Estados de excepción y razón de Estado en Colombia. Bogotá: Estudios Ocasionales Cijus – Universidad de los Andes, 1997.

BABOR, T; CAULKINS, J; EDWARDS, G; FISCHER, B; FOXCROFT, D; HUMPHREYS, K; et al. Drug policy and the public good. Londres: Oxford University Press, 2009.

BARRY, B. La teoría liberal de la justicia. Examen crítico de las principales doctrinas de la “Teoría de la Justicia” de John Rawls, trad. de Heriberto Rubio. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BEWKWT-TAYLOR, D; JELSMA, M. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. Amsterdam: Transnational Institute (TNI), 2011.

BOISTER, N. Penal Aspects of the UN Drug Conventions. [S.L.]: Kluwer Law International, 2001.

STEVENSON, B. Drug Policy, Criminal Justice and Mass Imprisonment. Geneva: Global Commission on Drug Policy, 2011. Disponible en: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Com_Bryan_Stevenson.pdf

CAMPOY CERVERA, I. Una revisión de la idea de dignidad humana y de los valores de libertad, igualdad y solidaridad en relación con la fundamentación de los derechos, *Anuario de Filosofía del Derecho, Nueva Época Tomo XXI*. Madrid: Ministerio de Justicia – Ministerio de la Presidencia / Boletín Oficial del Estado, 2004.

CEDD. En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina. México: Colectivo de Estudios de Drogas y Derechos (CEDD) – CIDE, 2014. Disponible en: http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/reporte-completo.pdf

CELS. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2015. Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/Drogas_web.pdf

CODHES. Balance del Plan Colombia en la frontera de Colombia con Ecuador: contraproduitos y crisis humanitaria. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2003. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_654.pdf?view=1

COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA.

Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas.

Bogotá: [S.N.], 2013. Disponible en:

<http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/Lineamientos5318-CA.pdf>

CHATTERJEE, S.K. Legal Aspects of International Drug Control. The Hague-Boston-London: Martinus Nijhoff, 1981.

DEFENSORIA DEL PUEBLO DE COLOMBIA. El derecho a la vida. Bogotá: Imprenta Nacional, Grupo Praxis Universidad del Valle, 2001.

DWORKIN, R. Los derechos en serio. Barcelona: Ariel, 1997.

. Questioni di principio. Milano: Il Saggiatore, 1985.

FERNÁNDEZ ALLER, C. Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Madrid: Los libros de la catarata, 2009.

GARCÍA, C. La Carta de las Naciones Unidas ¿qué es y cuál es su importancia?. [S.L.]: [S.N.], 2014. Disponible en: www.elordenmundial.com

GAVIRIA URIBE, A; MEJÍA LONDOÑO, D. Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.

GHODSE, H. Drug and Addictive Behavior, 3rd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

. International Drug Control into the 21st Century. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2008.

- GIACOMELLO, C. Women, drug offenses and penitentiary systems in Latin America. London: International Drug Policy Consortium (IDPC), 2013. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/congress//background-information/NGO/IDPC/IDPC-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_ENGLISH.pdf
- HAKSAR, V. Liberty, equality and perfectionism. Oxford: Oxford University Press, 1979.
- HALLM, C; BEWLEY-TAYLOR, D; JELSMA, M. La clasificación en el sistema internacional de control de drogas. Amsterdam-London: Transnational Institute (TNI); International Drug Policy Consortium (IDPC), 2014.
- HEALTH OFFICERS COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA. Public Health Perspectives for Regulating Psychoactive Substances. What We Can Do About Alcohol, Tobacco, and Other Drugs. Vancouver: Health Officers Council of British Columbia, 2011. Disponible en: <http://drugpolicy.ca/wp-content/uploads/2011/12/Regulated-models-Final-Nov-2011.pdf>
- HERNÁNDEZ, A. La teoría ética de Amartya Sen. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Investigaciones sobre Desarrollo (CIDER) – Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), 2006.
- IAKOBISHVILI. E. Inflicting Harm: Judicial corporal punishment of drug and alcohol offences in selected countries. London: International Harm Reduction Association (IHRA), 2011. Disponible en: http://www.ihra.net/files/2011/11/08/IHRA_CorporalPunishmentReport_Web.pdf
- IDPC. Guía sobre políticas de drogas, 2ª Ed. London: International Drug Policy Consortium, 2012. Disponible en: https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/Guia-sobre-politicas-de-drogas_Segunda-edicion.pdf

ITURRALDE, M. Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2010.

JELSMA, M. UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas sobre drogas. [S.L.]: Foreign Policy at BROOKING, 2015. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Transnational Institute/jelsma-brookings-s.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Transnational%20Institute/jelsma-brookings-s.pdf)

JENSEMA, E. Derechos humanos y políticas de drogas, trad. Beatriz Martínez. [S.L.]: Transnational Institute (TNI), 2013. Disponible en: <https://www.tni.org/es/publicacion/derechos-humanos-y-politicas-de-drogas>

KANT, I. Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres, trad. de Manuel García Morente, 6ª Ed. Madrid: Espasa-Calpe, 1980.

LETTIERI, A; GONZÁLEZ, M. La civilización en debate. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

MANJÓN-CABEZA, A. La solución. Barcelona: Debate, 2012.

McALLISTER, W. Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History. London & New York: Routledge, 2000.

MEJÍA, D; RESTREPO, P. Bushes and bullets: Illegal cocaine markets and violence in Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, 2013. Disponible en: <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Bushes%20and%20bullets%20Illegal%20cocaine%20markets%20and%20violence%20%20in%20Colombia.pdf>

. Do Illegal Drug Markets Breed Violence? Evidence for Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011. Disponible en: <http://academiccommons.webmeets.com/files/papers/LACEA-LAMES/2011/78/IDMbV%20May%202011.pdf>

MOTA, T; NOTO, A; SANTOS DA SILVEIRA, P. Reduzindo o estigma entre usuários de drogas. Guia para profissionais e gestores. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

MUGGAH, R; AGUIRRE, K; SZABO DE CARVALHO, I. Measurement Matters: Designing New Metrics for a Drug Policy that Works. Rio de Janeiro: IGARAPÉ Institute, 2015. Disponible en: <http://www.igarape.org.br/en/measurement-matters-designing-new-metrics-for-a-drug-policy-that-works/>

. Medir Importa: Diseñando nuevos indicadores para una política que funciona. Rio de Janeiro: Instituto IGARAPÉ, 2015.

NINO, C. Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007.

NUSSBAUM, M.C.; SEN, A. La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

PECES-BARBA, G. La Dignidad de la Persona desde la Filosofía del Derecho, Cuadernos “Bartolomé de las Casas” No. 26, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Dykinson, 2002.

PÉREZ-GÓMEZ, A; MEJÍA-TRUJILLO, J. Evolución de la prevención del consumo de drogas en el mundo y en América Latina 1970-2014. Bogotá: Dupligráficas Ltda., 2015.

RIBOTTA, R. John Rawls. Sobre (des)igualdad y justicia, Colección Derechos Humanos y Filosofía del Derecho. Madrid: Dykinson, 2009.

ROBLES, G; CALDERÓN, G; MAGALONI, B. Las Consecuencias Económicas de la Violencia del Narcotráfico en México. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo; Stanford University, 2013. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4679/Las%20consecuencias%20econ%C3%B3micas%20de%20la%20violencia%20del%20narcotr%C3%A1fico%20en%20M%C3%A9xico.pdf;jsessionid=A2CEE438AD79E6C5ABAC7DFDFBC6DFA3?sequence=1>

SAGASTUME, M. La Organización de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos (2 ed.). San José, Costa Rica: EDUCA/CSUGA, 1997.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M.G. La necesaria integración de los derechos individuales, civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales para la formulación, estructuración y realización de planes de vida. Tesina inédita. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, 2010.

SANCHEZ PARDO, L. Drogas y perspectiva de género. [S.L.]: Xunta de Galicia, [S.A.]. Disponible en: <http://www.fundacioncsz.org/ArchivosPublicaciones/217.pdf>

SEN, A; FOSTER, J. La desigualdad económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

. Bienestar, justicia y mercado. Barcelona: Paidós Ibérica S.A., 1997.

. Desarrollo y libertad, Trad. de Esther Robasco y Luis Toharia. Barcelona: Editorial Planeta S.A., 2000.

. Development as Freedom". New York: Knopf, 1998.

. Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigaciones en Filosofía y Derecho, 2002.

. Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza, 1995.

. Sobre ética y economía, versión de Ángeles Conde. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

SCHNEIDER, H. Democracia y Constitución. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

SIAL, O. A Guide to the Legal System of the Islamic Republic of Iran. [S.L.]: Iranian Law Books, 2011. Disponible en: <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Iran1.html>

STUIKYTE, R; OTIASHVILI, D; MERKINAITE, S; SARANG, A; TOLOPILO, A. The impact of drug policy on health and human rights in Eastern Europe: 10 years after the UN General Assembly Special Session on Drugs. Lithuania: Eurasian Harm Reduction Network (EHRN), 2009. Disponible en: <http://www.countthecosts.org/sites/default/files/The%20impact%20of%20drug%20policy.pdf>

TOUZÉ, G. Prevención del consumo problemático de drogas. Un enfoque educativo. Buenos Aires: Ministerio del Educación – Editorial Troquel, 2010. Disponible en: <http://portal.educacion.gov.ar/primaria/files/2010/04/cuadernillo-para-primer-web.pdf>

UNIJUS. Justicia sin rostro. Estudio sobre la justicia regional. Bogotá: Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales “Gerardo Molina”, Universidad Nacional de Colombia, 1996.

- UPRIMNY, R; GUZMÁN, D; PARRA, J. La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América Latina. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), 2012. Disponible en: http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug_Policy/la_adiccion_punitiva.pdf
- URIBE VARGAS, D. Los derechos humanos y el sistema interamericano. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica, 1972.
- VILLAR MÁRQUEZ, E. Perspectiva de género y programas sobre drogas: El abordaje de las desigualdades. Madrid: Programa COPOLAD, 2014.
- VVAA. Violencia, drogas y armas ¿Otro futuro posible? Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2013.
- WALSH, J; SANCHEZ-GARZOLI, G; SALINAS ABDALA, Y. La aspersión de cultivos de uso ilícito en Colombia, una estrategia fallida. Bogotá: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 2008. Disponible en: [http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/Una%20Estrategia%20Fallida%20\(compressed%20version\).pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/Una%20Estrategia%20Fallida%20(compressed%20version).pdf)
- WILKINSON, R; MARMOT, M.G. Social determinants of health: the solid facts. Geneva: WHO, 2003. Disponible en: http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/98438/e81384.pdf
- WOODIWISS, M; BEWLEY-TAYLOR, D. La componenda global: La construcción de un régimen global de control. [S.L.]: Transnational Institute, Programa Crimen y Globalización, 2005. Disponible en: www.tni.org

C. CAPÍTULOS DE LIBROS

ALZA, C. “El enfoque basado en derechos ¿Qué es y Cómo se aplica a las Políticas Públicas”, En: Burgorgue-Larsen, L; Maués, A; Sánchez Mojica, B. (coord.), Derechos humanos y políticas públicas. Manual. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior (DHES), Universidad Pompeu Fabra, 2014, pp. 51-78. Disponible en: https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHPP_Manual_v3.pdf

ASÍS ROIG, R. “La igualdad en el discurso de los derechos”, En: López García, J; y Del Real, A. (eds.), Los derechos: entre la ética, el poder y el Derecho. Madrid: Dykinson, Universidad de Jaén y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.

. “La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, derecho y poder”, En: Campoy Cervera, I. (ed.), “Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas”, *Debates del Instituto Bartolomé de las Casas No. 2*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas – Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Dykinson S.L., 2004.

BALLOTTA, D; HUGHES, B; BERGERON, H. “Cannabis control in Europe”, En: A Cannabis Reader: Global Issues and Local Experiences, Monograph series 8, Volume 1, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Lisbon: EMCDDA, 2008.

BARRETT, D. “Reflexiones sobre los derechos humanos y el control internacional de las drogas”, En: Regulando la guerra contra las drogas. London: London School of Economics, 2012, pp. 64-72. Disponible en: http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014_Spanish/SR-014-Espa%C3%B1ol-Barrett.pdf Versión en Inglés: BARRETT, D. “Towards a Human Rights Framework”, En: Governing the Global Drug Wars. London: London School of Economics, 2012, pp. 56-62.

Disponible

en:

<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014/SR-014-FULL-Lo-Res.pdf>

BLECKMANN, A; FASSBENDER, B. "Article 2(1)", En: Simma, B. (ed.), The Charter of the United Nations: A Commentary, vol. 1., 2ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2002.

BONDÍA GARCÍA, D; DE ORY, A. "Garantía internacional de los derechos humanos", En: Bondía García, D; Asís Roig, R, Maza Zorrilla, E. Los desafíos de los derechos humanos hoy. Madrid: Dykinson, 2007.

BROCK, D. "Medidas de la calidad de vida en el cuidado de la salud y la ética médica", En: Nussbaum, M; Sen, A. La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

DAVIS, S.L.M; CATALYST, A; et al. "Police Abuse of Injection Drug Users in Indonesia", En: At What Cost? HIV and Human Rights Consequences of the Global "War on Drugs". New York: International Harm Reduction Development Program, Open Society Institute, 2009.

DEL OLMO, R. "La conexión criminalidad violenta/drogas ilícitas: Una mirada desde la criminología", En: Hopenhayn, M. (comp.), La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 1997, pp. 83-88. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2159>

FOSTER, J; SEN, A. "La desigualdad económica después de un cuarto de siglo", En: Amartya S. La desigualdad económica. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

GARCÍA, M; UPRIMNY, R. "Sistema judicial y conflicto armado en Colombia", En: García, M; Uprimny, R; Rodríguez; C. ¿Justicia para todos?: Sistema

judicial, derechos sociales y democracia en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006.

GARCÍA, M. "Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997", En: Santos, B; García, M. El caleidoscopio de las justicias en Colombia, análisis socio-jurídico, Volumen 1. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001.

ITURRALDE, M; ARIZA, L. "El tratamiento penal del narcotráfico y delitos conexos", En: Gaviria Uribe, A; Mejía Londoño, D. Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.

JOHNSON, B.D; GOLUB, A; DUNLAP; E. "The rise and decline of hard drugs, drug markets and violence in inner-city New York". En: Blumstein, A; Wallman, J. (Eds.), The crime drop in America. Cambridge: Cambridge University Press 2000.

KOHEN, M. "Article 2 Paragraph 1", En: Cot, J.P. y Pellet, A. (eds.), La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article, vol. 1, 3ª ed., París: Economica, 2005.

PONS RAFOLS, X. "La necesaria coherencia del sistema de las Naciones Unidas", En: Beneyto, J; y Becerril, B. (Dir.), Una nueva organización de Naciones Unidas para el siglo XXI. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, S.L., 2007

RAWLS, J. "Kantian conception of equality", En: Held, V. (Comp.), Property, profits and economic justice, Belmont (CA): Wadsworth Publishing Co., 1980.

ROBESPIERRE, M. "Proyecto de declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 24 de abril de 1793, en la Convención", En: Bosc, Y;

Gauthier, F; y Wahnich, S. (Eds.), Por la felicidad y por la libertad: Discursos. Barcelona: EL VIEJO TOPO, Intervención Cultural, 2005.

SANTOS DA SILVEIRA, P; GONTIJO, R; NOTO, A; MOTA, T. “Estigma e Suas Consequências para Usuários de Drogas”, En: Mota Ronzani, T. (Organizador), Ações integradas sobre drogas. Prevenção, abordagens e política públicas. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013, pp. 249-274.

SANTOS DA SILVEIRA, P; PIZZIOLO, E; CRETON, F; CORREIA, G; NOTO, A; MOTA, T. “Terapia de Acreditação e Compromisso (ACT): estratégias de redução do estigma associado à dependência de substâncias”, En: Mota Ronzani, T. (ed.), Intervenções e inovações em álcool e outras drogas. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

SEN, A. “Capacidad y bienestar”, En: Nussbaum, M; Sen, A. La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

. “Rights and capabilities”, En Resources, values and development. Oxford-Cambridge: Blackwell y Harvard University Press, 1984.

D. PUBLICACIONES DE ORGANISMOS Y PROGRAMAS INTERNACIONALES

COPOLAD. Calidad y evidencia en la reducción de la demanda de drogas. Marco de referencia para la acreditación de programas. Madrid: Programa COPOLAD, 2014.

. Documento resumen de indicadores de consenso y protocolo de actuación. Madrid: Programa COPOLAD, 2012.

. Género y uso de drogas: aspectos cualitativos. Informe final de la Tercera Conferencia Anual. Quito: Programa COPOLAD, 2013.

. Guía Metodológica: Planeación y ejecución de estudios enfocados en la caracterización química de las drogas. Madrid: Programa COPOLAD, 2015. Disponible en: https://www.copolad.eu/c/document_library/get_file?uuid=4142bb63-9de6-4a14-b473-c0ba8ee00fdd&groupId=10157

. Informe final, grupo de trabajo para la implementación de indicadores de oferta. Bogotá: Programa COPOLAD, 2013.

. Mujeres y drogas: situación actual y tendencias observables en los principales indicadores en este ámbito. Informe final de la Tercera Conferencia Anual. Quito: Programa COPOLAD, 2013.

. Protocolo: Mortalidad directa relacionada al consumo de drogas. Madrid: Programa COPOLAD, 2014. Disponible en: https://www.copolad.eu/c/document_library/get_file?uuid=807fda3a-c63e-4e7a-b3f4-6f888e60fe75&groupId=10157

. Protocolo: Mortalidad indirecta relacionada al consumo de drogas. Madrid: Programa COPOLAD, 2014. Disponible en: https://www.copolad.eu/c/document_library/get_file?uuid=8f929285-e61d-4352-a339-9f434eb1de41&groupId=10157

. Protocolo: Registro de incautaciones de drogas, precursores y sustancias químicas de uso frecuente en la fabricación ilícita de drogas. Madrid: Programa COPOLAD, 2015. Disponible en: https://www.copolad.eu/c/document_library/get_file?uuid=b9d1405c-a73d-4f45-a9e8-1f4128c20508&groupId=10157

. Revisión basal de los indicadores recogidos actualmente por los observatorios nacionales de drogas y los observatorios de instituciones multilaterales. Madrid: Programa COPOLAD, 2012.

JIFE; OMS. Guía para estimar las necesidades de sustancias sometidas a fiscalización internacional. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2012.

OHCHR. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas, 2006. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

OMS; UNODC; ONUSIDA. Technical Guide for Countries to Set Targets for Universal Access to HIV Prevention, Treatment and Care for Injecting Drug Users. Washington: World Health Organization, 2009 (updated 2012). Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77969/1/9789241504379_eng.pdf

ONU. Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988. Nueva York: 1999. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/Drug%20Convention/Comentarios_a_la_convencion_1988.pdf

. Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Nueva York: Naciones Unidas, 1989. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/Drug%20Convention/Comentarios_a_la_convencion_unica_de_1961.pdf

. Comentarios al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas. Nueva York: Naciones Unidas, 1977. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/Drug%20Convention/Comentarios_al_convenio_1971.pdf

. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Nueva York: Naciones Unidas, 2004.

. El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, Folleto Informativo No. 30/Rev. 1. Nueva York / Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2012. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1_sp.pdf

. Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos. XXX Aniversario. Nueva York: ONU, 1979.

. Repertory of Practice of United Nations Organs. Extracts relating to Article 103 of Charter of the United Nations, Supplement No 4 (1966 - 1969), volume 2. Disponible en: http://legal.un.org/repertory/art103/spanish/rep_supp4_vol2-art103_s.pdf

ONU. ONU. Un enfoque de la Cooperación al desarrollo Basado en los Derechos Humanos. Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas, Segundo seminario interinstitucional. Stanford (EEUU): [S.N.] 2003. Disponible en: <http://www.ops.org.bo/textocompleto/ley31747.pdf>

OPS/OMS. Seguridad humana: Implicaciones para la salud pública. Documento de referencia. Washigton: Organización Panamericana de la Salud, [S.A.].

UNDP. Addressing the development dimensions of drug policy. New York: United Nations Development Programme, 2015. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/HIV-AIDS/Discussion-Paper--Addressing-the-Development-Dimensions-of-Drug-Policy.pdf>

UNODC. Demand reduction. A glossary of terms. New York: United Nations, 2000. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/report_2000-11-30_1.pdf

UNICRI. Promoting a gender responsive approach to drug addiction. Turin: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, 2013.

UNODC. A century of international drug control. Vienna: United Nations Organization, 2008.

. Global study on homicide 2013. Trends context and data. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

. Un siglo de fiscalización de drogas. Nueva York: Naciones Unidas, 2008.

. UNODC and the promotion and protection of human rights, Position paper. [S.L.]: UNODC, 2012. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Human_rights_position_paper_2012.pdf

WHO. A Conceptual Framework for Action on the Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization, 2007. Disponible en: http://www.who.int/sdhconference/resources/ConceptualframeworkforactiononSDH_eng.pdf

. Lexicon of alcohol and drug terms. Geneva: World Health Organization, 1994. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/39461/1/9241544686_eng.pdf

Versión en español: WHO; MSC-España. Glosario de términos de alcohol y otras Drogas. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo de España, 2008. Disponible en:

http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf?ua=1

. Status Paper on Prison, Drug and Harm Reduction. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe, 2005.

E. ARTÍCULOS DE REVISTAS

BASSIOUNI, CH. Critical Reflections on International and National Control of Drugs, En: Denver Journal on International Law and Policy, 311, 1990.

BELTRÁN CATALA, D. Derecho a la libertad: Penalización del consumo de drogas o legalización de las drogas, En: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, No. 62, 1992, pp. 79-90.

BUCHANAN, J. Missing links? Problem drug use and social exclusión, En: Probation Journal, 51(4) 2004, pp. 387-397. Disponible en: <http://prb.sagepub.com/content/51/4/387.abstract>

CARSTAIRS, C. The Stages of the International Drug Control System, En: Drugs and Alcohol Review, Vol. 24, 2005.

COT, J.P. La bonne foi et la conclusion des traités, En: Revue Belge de Droit International, vol. 4, 1968. Disponible en: <http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201968/RBDI%201968%20-%201/Etudes/RBDI%201968.1%20-%20pp.%20140%20%C3%A0%20159%20-%20Jean-Pierre%20Cot.pdf>.

DWORKIN, G. "Moral Paternalism", En: Law and Philosophy. Vol. 24, Issue 3, (May 2005), pp. 305-319.

. “Paternalism”, *The Monist: An International Quarterly*, En: *Journal of General Philosophical Inquiry* 56, Department of Philosophy –University at Buffalo, New York, 1972.

DWORKIN, R. *Liberal Community*, En: *California Law Review*, vol. 77, N° 3, 1989, pp. 479-504. (Versión en español: *La comunidad liberal*, trad. de Claudia Montilla. Bogotá: Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 1996).

ESPINOZA, V; RUBIN, R. Did the Military Interventions in the Mexican Drug Ward Increase Violence?, En: *The American Statistician*, vol. 69, Issue 1, 2015, pp. 17-27.

ESPÓSITO, C. Soberanía e igualdad en el derecho internacional, En: *Revista de Estudios Internacionales* 165(2010), Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 2010. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/12675/12966>

FLORES, I. El liberalismo Igualitario de John Rawls, En: *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional* No. 1, julio-diciembre, México, 1999.

GARZÓN, J; POL, L. El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina, En: *Revista Sur*, v. 12, No. 21 (Agosto, 2015). Disponible en: <http://sur.conectas.org/es/edicion-21/el-elefante-en-la-habitacion-drogas-y-derechos-humanos-en-america-latina/>

GARZÓN, J. Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina, En: *Serie Reforma legislativa en materia de drogas* No. 29 (diciembre, 2014). Amsterdam: Transnational Institute (TNI) – International Drug Policy Consortium (IDPC), 2014. Disponible en: https://www.tni.org/files/download/dlr29-s_0.pdf

GOLDSTEIN, P. The drugs-violence nexus: A tri-partite conceptual framework, En: Journal of Drug Issues, vol. 39, 1985, pp. 143-174. Disponible en: <http://www.drugpolicy.org/docUploads/nexus.pdf>

GROTT DE RESTREPO, H. Citotoxicidad y genotoxicidad en células humanas expuestas in vitro a glifosato, En: Revista del Instituto Nacional de Salud, vol. 25, No. III, 2005.

HALLAM, C; BEWLEY-TAYLOR, D. Mapping the World Drug Problem science and politics in the United Nations Drug Control System, En: International Journal of Drug Policy, vol. 21, 2010. Disponible en: [http://www.ijdp.org/article/S0955-3959\(09\)00133-9/abstract](http://www.ijdp.org/article/S0955-3959(09)00133-9/abstract)

IRWIN, A; VALENTINE, N; BROWN, C; LOEWENSON, R; SOLAR, O; BROWN, H. et al. The Commission on Social Determinants of Health: Tackling the Social Roots of Health Inequities, En: PLoS Med 3 (6), 2006. Disponible en: <http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.0030106>

KLABBERS, J. Clinching the Concept of Sovereignty: Wimbledon Redux, En: Austrian Review of International and European Law, núm. 3, 1998.

LANDE, A., The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, En: International Organization, Vol. 16, No. 4, 1962, pp. 776-797.

LLANO ALONSO, F. El humanismo cosmopolita como fundamento de la democracia universal, En: Derechos y Libertades, No. 26, Época II (enero, 2012), pp. 205-229.

MARCH, J.C; OVIEDO-JOEKES, E; ROMERO, M. Drugs and social exclusion in ten European cities, En: European Addiction Research, 12(1) 2006, pp. 33-41. Disponible en: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16352901>

- MARTIN, I; PALEPU, A; WOOD, E; LI, K; MONTANER, J; KERR, T. Violence among Street-involved youth: The role of methamphetamine, En: European Addiction Research, 15(1), 2009, pp. 32-38.
- MATHERS, B; DEGENHARDT, L; PHILLIPS, B; WIESSING, L; HICKMAN, M; STRATHDEE, S; et al. Global epidemiology of injecting drug use and HIV among people who inject drugs: a systematic review, En: Lancet, No. 372 (9651), 2008, pp. 1733-1745. Disponible en: <http://www.who.int/hiv/topics/idu/LancetArticleIDUHIV.pdf>
- MAY, H. L. The Single Convention on narcotic drugs; comments and possibilities, En: Bulletin on Narcotics, 1955, p. 1-14.
- McALLISTER W. The global political economy of scheduling: the International historical context of the Controlled Substances Act, En: Drug and Alcohol Dependence 76, 2004.
- MEDINA-MORA, M.E; REAL, T; VILLATORO, J; NATERA, G. Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?, En: Salud Pública de México, vol. 55, No. 1, enero-febrero de 2013, pp.67-73. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/spm/v55n1/v55n1a10.pdf>
- NOLTE, G. Sovereignty as Responsibility, En: Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law, 2005.
- OSTER, J. Invertir la espiral de la vulnerabilidad, En: Revista Internacional de la Cruz Roja, año 19, núm. 124, julio-agosto, Ginebra, 1994.
- OUSEY, G.C; LEE, M.R. Investigating the connections between race, illicit drug markets, and lethal violence, 1984–1997, En: Journal of Research in Crime and Delinquency, 41(4), 2004.

- PÉREZ SALAZAR, B. El sistema internacional de fiscalización de drogas: un estado de cosas para cambiar, En: Novum Jus, Vol. 3, N 2 (Julio-Diciembre 2009). Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2009.
- PRIETO SANCHÍS, L. “El sistema de protección de los derechos fundamentales: el artículo 53 de la Constitución Española”, En: Anuario de Derechos Humanos, No. 2. Madrid: 1983.
- RENBORG, B. International Control of Narcotics, En: Law and Contemporary Problems, 1957. Disponible en: <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol22/iss1/>
- ROMERO-DAZA, N; WEEKS, M; SINGER, M. “Nobody gives a damn if I live or die”: Violence, drugs, and street-level prostitution in inner-city Hartford, Connecticut, En: Medical Anthropology, 22(3), 2003.
- RUIZ RUIZ, R; PLAZAS GÓMEZ, C. La exigibilidad de los derechos sociales. El caso de Colombia, En: Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política, No. 14 (julio, 2011), pp. 3-20.
- SINGLE, E; REHM, J; ROBSON, L; TRUONG, MV. The relative risk and etiologic fractions of different causes of death and disease attributable to alcohol, tobacco and illicit drugs use in Canada, En: CMAJ, No. 162 Vol. 12, 2000, pp. 1669-1675, Disponible en: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10870494>
- VERDROSS, A. La bonne foi comme fondement du droit international public, En: Revue Hellénique de Droit International, vol. 5, Institut Hellénique de Droit International et Etranger, Athènes: Librairie Cacoulides, 1952.
- VILLAR, M. Factores determinantes de la salud: Importancia de la prevención, En: Acta Medica Peruana, vol. 28, No. 4 (oct-dic), 2011, pp. 237 - 241. Disponible en: <http://www.scielo.org.pe/pdf/amp/v28n4/a11.pdf>

WERB, D; ROWELL, G; GUYATT, G; KERR, T; MONTANER, J; WOOD, E.
Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic
review, En: International Journal of Drug Policy, 2011. Disponible en:
[http://www.ihra.net/files/2011/03/25/ICSDP_Violence_and_Enforcement
Report_March_2011.pdf](http://www.ihra.net/files/2011/03/25/ICSDP_Violence_and_Enforcement_Report_March_2011.pdf)

WOLFE, D; SAUCIER, R. In rehabilitation's name? Ending institutionalized
cruelty and degrading treatment of people who use drugs, En:
International Journal of Drug Policy, vol. 21, N 3 (May, 2010), pp. 145-
148. Disponible en: [http://www.ijdp.org/article/S0955-3959\(10\)00009-
5/abstract](http://www.ijdp.org/article/S0955-3959(10)00009-5/abstract)

F. INFORMES INTERNACIONALES

GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. The Negative Impact Of The War
On Drugs On Public Health: The Hidden Hepatitis C Epidemic. [S.L.]:
Global Commission on Drug Policy, 2013. Disponible en:
[http://www.globalcommissionondrugs.org/hepatitis/gcdp_hepatitis_english
h.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/hepatitis/gcdp_hepatitis_english.pdf)

. War on drugs: Report of the Global Commission on Drug Policy.
[S.L.]: Global Commission On Drug Policy, 2011. Disponible en:
[http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-
content/themes/gcdp_v1/pdf/global_commission_report_english.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/global_commission_report_english.pdf).

HRW. "Where Darkness Knows No Limits". Incarceration, Ill-Treatment, and
Forced Labor as Drug Rehabilitation in China. New York: Human Rights
Watch, 2010. Disponible en:
https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/china0110webwcover_0.pdf
f

. Cambodia: Drug Centers Detain, Abuse 'Undesirables'. Officials Should Be Held to Account for Arbitrary Detention, Torture, Forced Labor. New York: Human Rights Watch, 2013. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2013/12/08/cambodia-drug-centers-detain-abuse-undesirables>

. "Skin on the cable". The Illegal Arrest, Arbitrary Detention and Torture of People Who Use Drugs in Cambodia. New York: Human Rights Watch, 2010. Disponible en: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/cambodia0110webwcover.pdf>

. No second chance. People with Criminal Records Denied Access to Public Housing. New York: Human Rights Watch, 2004.

. Rhetoric and Risk: Human Rights Abuses Impeding Ukraine's Fight Against HIV/AIDS'. New York: Human Rights Watch, 2008. Disponible en: <https://www.hrw.org/reports/2006/ukraine0306/ukraine0306webwcover.pdf>

. Torture in the name of treatment. Human Right abuses in Vietnam, China, Cambodia and Lao PDR. New York: Human Rights Watch, 2012.

IHME. Global Health Data Exchange (GDHx). [S.L.]: Institute for Health Metrics and Evaluation, 2010. Disponible en: <http://ghdx.healthdata.org/>

IHRA. The death penalty for drug offences: Global overview 2012. Tipping the Scales for Abolition. London: International Harm Reduction Association, 2012. Disponible en: http://www.ihra.net/files/2012/11/27/HRI_-_2012_Death_Penalty_Report_-_FINAL.pdf

. The death penalty for drug offences. Global overview 2010. London: International Harm Reduction Association, 2010. Disponible en: http://www.ihra.net/files/2014/08/06/IHRA_DeathPenaltyReport_Web.pdf

TNI; WOLA. Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina. Amsterdam/Washington: Transnational Institute; Washington Office on Latin America, 2010. Disponible en: http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/sistemas_sobrecargados_web2.pdf

TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. The Alternativa World Drug Report: Counting the Costs of the War on Drugs. United Kingdom: Transform Drug Policy Foundation (TDPF), 2012. Disponible en: <http://countthecosts.org/sites/default/files/AWDR.pdf>

VVAA. Acabando la guerra contra las drogas. Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas. Londres: London School of Economics and Political Science, 2014. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf> Versión en inglés: VVAA. Ending the Drug Wars. Report of the LSE Expert Group in the Economics of Drug Policy. London: LSE, 2014. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-DRUGS-REPORT-FINAL-WEB.pdf>

G. RECURSOS ELECTRÓNICOS

ALFONZO BELLO, L. El “Enfoque de Salud” en las Políticas sobre Drogas. Presentación de OPS/OMS en el marco del Encuentro Bi-regional COPOLAD: Bases estructurales y de evidencia para políticas sobre

drogas con visión de Salud Pública, Atenas (Grecia), 17 de junio de 2014 [en línea]. www.copolad.eu [citado en 28 de noviembre de 2015].

BROWN, V., 'U.S. Counternarcotics Strategy in Afghanistan'. Testimony before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, October 2009 [en línea]. <http://www.drugcaucus.senate.gov/sites/default/files/U%20S%20%20Counternarcotics%20Strategy%20in%20Afghanistan-July%202010.pdf> [citado en 18 de noviembre de 2015].

ESTEVEZ, A. El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde [en línea]. <http://uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/modelo-secuencial-2002.pdf>. [citado en noviembre 22 de 2015].

FMI. El FMI: Datos básicos [en línea] <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm> [citado en 28 de octubre de 2015].

HARM REDUCTION INTERNATIONAL. Russia, human rights and the building understanding of harm reduction and the right to health [en línea]. <http://www.ihra.net/contents/1010> [citado en 14 de noviembre de 2015].

IDPC. The UN General Assembly Special Session on Drugs (UNGASS) 2016 [en línea]. <http://idpc.net/policy-advocacy/the-un-general-assembly-special-session-on-drugs-ungass-2016> [citado en 25 de octubre de 2015].

NABOER, F. Antecedentes de la lucha antidroga en Bolivia. Presencia de USA en la lucha contra las drogas en Bolivia [en línea]. <http://www.fjernenaboer.dk/pdf/bolivia/La%20lucha%20antidroga.pdf> [citado en noviembre 12 de 2015].

ONU. La Declaración Universal de Derechos Humanos: Fundamento de las normas internacionales de derechos humanos [en línea]. <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml> [Citado en 4 de noviembre de 2015].

. La ONU y los derechos humanos [en línea]. <http://www.un.org/es/rights/overview/> [citado en 4 de noviembre de 2015].

. Treaty Collection. Status of Treaties: Convention on psychotropic substances, 1971 [en línea]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-16&chapter=6&lang=en [citado en 27 de mayo de 2015].

. Treaty Collection. Status of Treaties: Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 [en línea]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-15&chapter=6&lang=en [citado en 27 de mayo de 2015].

. Treaty Collection. Status of Treaties: United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 [en línea]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en [citado en 27 de mayo de 2015].

PILLAY, N. World Drug Problem on Human Rights. En: Side event: World Drug Problem on Human Rights. Geneva: 2014 [en línea]. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14712&LangID=E> [citado en 6 de noviembre de 2015].

ROSARIO, I. Políticas públicas sobre las drogas: hacia la formulación de un nuevo paradigma [en línea]. <http://descriminalizacion.org/politicas-publicas-sobre-las-drogas-hacia-la-formulacion-de-un-nuevo-paradigma/> [citado en 10 de noviembre de 2015].

SINHA, J. The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions, Report prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Parliamentary Research Branch, febrero de 2001 [en línea]. <http://www.parl.gc.ca> [citado en 8 de noviembre de 2015].

STEVENS, A. Does drug policy matter? [en línea]. <http://www.vera.org/alex-stevens-does-drug-policy-matter> [citado en 25 de noviembre de 2015].

TNI. Ecuador: "Collateral Damage" From Aerial Spraying on the Northern Border. Transnational Institute (TNI), 1 December 2003 [en línea]. <https://www.tni.org/es/node/12061> [citado en noviembre 6 de 2015].

TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. La Guerra contra las Drogas: Socavando los Derechos Humanos. Count the costs 50 years of the war on drugs [en línea]. http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Human_rights_Spanish.pdf [citado en 15 de noviembre de 2015].

UNDP. Perspectives on the development dimensions of drug control policy [en línea]. http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf [citado en 30 de noviembre de 2015].

UNODC. Homicide Statistics 2013 [en línea]. <https://data.unodc.org/#state:3> [citado en 12 de noviembre de 2015].

. Un siglo de fiscalización de drogas [en línea]. http://www.unodc.org/documents/26june/26june08/100ydrugcontrol_S.pdf [citado en 5 de junio de 2015].

VVAA. El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas. Testimonio ante la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, 2014 [en línea].
<http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/FINAL%20CIDH%20Testimonio%20-%20El%20impacto%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20de%20drogas%20en%20los%20DDHH.pdf> [citado en 10 de noviembre de 2015].

WOLA. Deteriorating situation of indigenous communities in Colombia [en línea].
http://www.wola.org/news/deteriorating_situation_of_indigenous_communities_in_colombia [citado en 17 de noviembre de 2015].

H. FUENTES NORMATIVAS INTERNACIONALES

Carta de la Organización de los Estados Americanos, Bogotá, 1948. Disponible en:
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de Junio de 1945.

Carta del Atlántico, 14 de agosto de 1941. Información disponible en:
http://www.un.org/es/aboutun/history/atlantic_charter.shtml

Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969.

Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Viena, 20 de diciembre de 1988.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, Viena, 23 de mayo de 1969.

Convención Internacional sobre Fabricación y Reglamentación de la Distribución de Estupefacientes. Ginebra, 13 de Julio de 1931.

Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Sustancias Nocivas, Ginebra, 26 de junio de 1936.

Convención Única sobre Estupefacientes, Nueva York, 30 de marzo de 1961.

Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre edad mínima de admisión al empleo, 1973.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.

Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, 1999.

Convenio de Ginebra sobre restricción en el tráfico de opio, morfina y cocaína, Ginebra, 19 de febrero de 1925.

Convenio Internacional del Opio, La Haya, 23 de enero de 1912.

Convenio sobre sustancias psicotrópicas, Viena, 21 de febrero de 1971.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, 1948.

Declaración de las Naciones Unidas, 1 de enero de 1942.

Declaración de Londres, 12 de junio de 1941. Información disponible en:
<http://www.un.org/es/aboutun/history/saint-james.shtml>

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

Pacto General de París de Renuncia a la Guerra, 1928. Disponible en:
<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/PACTO%20BRIAND%20KELLOG.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.

Protocolo de Ginebra relativo a la resolución pacífica de conflictos internacionales, 1924.

Protocolo por el cual se modifica la Convención Única sobre Estupefacientes, Ginebra, 25 de marzo de 1972.

Protocolo sobre adormidera y opio, Nueva York, 23 de Junio de 1953.

Protocolo sobre fiscalización internacional de drogas sintéticas, París, 19 de noviembre de 1948.

Segunda Convención adoptada en el marco de la Conferencia de Paz de La Haya, relativa al uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales, Convención Drago-Porter, 1907.

Tratado de Versalles, 28 de junio de 1919.

I. RESOLUCIONES, INFORMES Y JURISPRUDENCIA DE ÓRGANOS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

CIJ, Haya de la Torre Case (Colombia v. Peru), Judgment of June 13th, 1951.

Disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/14/8955.pdf>

CND. Resolución 49/3 sobre fortalecimiento de los sistemas de fiscalización de precursores utilizados en la fabricación de drogas sintéticas, Informe sobre el 49 período de sesiones (8 de diciembre de 2005 y 13 a 17 de marzo de 2006). Nueva York: Naciones Unidas, 2006.

. Resolution 51/12, Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties, 2008. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf

CoIDH. Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) contra el Estado de Guatemala. Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C. No. 63.

ECOSOC. E/C.12/2000/4, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Comentarios Generales), 11 de agosto de 2000. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf?view=1>

. Resolución 1981/7 sobre aplicación del Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas (E/1891/58), aprobada el 6 de mayo de 1981.

. Resolución 1991/44 sobre prevención de la desviación de comercio internacional hacia canales ilícitos de las sustancias psicotrópicas

incluidas en las Listas III y IV del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 (E/1991/103), aprobada el 21 de junio de 1991.

. Resolution 1984/50, Implementation of the safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty, 25 May 1984.
Disponible en:
https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1980-1989/1984/ECOSOC_Resolution_1984-50.pdf

HRC. A/50/40, Concluding observations: Sri Lanka, 26 July 1995.

. CCPR/C/79/Add.25, Concluding observations: Iran, 29 July 1993.

. CCPR/C/79/Add.81, Concluding observations: India, 30 July 1997.

. CCPR/C/79/Add.85, Concluding observations: Sudan, 5 November 1997.

. CCPR/C/SDN/CO/3, Concluding observations: Sudan, 29 August 2007.

. CCPR/CO/71/SYR, Concluding observations: Syrian Arab Republic, 24 April 2001.

. CCPR/CO/75/VNM, Concluding observations: Viet Nam, 26 July 2002.

. CCPR/CO/76/EGY, Concluding observations: Egypt, 28 November 2002.

. CCPR/CO/84/THA, Concluding observations: Thailand, 8 July 2005.

. Observación General No. 14, El derecho a la vida (artículo 6), 1984.
Disponible en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f4723&Lang=en

. Observación General No. 20, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), 1992. Disponible en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6621&Lang=en

. Observación General No. 21, Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10), 1992. Disponible en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f4731&Lang=en

. Observación General No. 35, Artículo 9 (Libertad y seguridad personales), 16 de diciembre de 2014. Disponible en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f35&Lang=en

. Observación General No. 6, Derecho a la vida (artículo 6), 1982. Disponible en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6630&Lang=en

. Observación General No. 7, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), 1982. Disponible en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6629&Lang=en

. Observación General No. 8, Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9), 1982. Disponible en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6628&Lang=en

. Observación General No. 9, Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10), 1982. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f4719&Lang=en

JIFE. Informe 2014. Nueva York: Naciones Unidas, 2015.

. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011 (E/INCB/2011/1). Nueva York: Organización de Naciones Unidas, 2012.

OEA. El problema de las drogas en las Américas. Washington: Organización de Estados Americanos, 2013. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/internacionales/CO031052013-OEAS drogas americanas informe.pdf>

. El problema de las drogas en las Américas: Estudios. Drogas y Salud Pública. Washington: Organización de Estados Americanos, 2013. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/drugsPublicHealth_ESP.pdf

ONU; OHCHR. Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna, 25 June 1993. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>

ONU. A/HRC/13/39/Add.2, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, 21 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/176/58/PDF/G0917658.pdf?OpenElement>

. A/41/133, El derecho al desarrollo, 97ª sesión plenaria, 4 de diciembre de 1986. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/41/133>

. A/55/L.2, Declaración del Milenio, 2000. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>

. A/59/2005, Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General, 21 de marzo de 2005. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf>

. A/64/215, Informe provisional presentado por el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Sr. Manfred Nowak, 3 de agosto de 2009. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/437/95/PDF/N0943795.pdf?OpenElement>

. A/65/255, Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover, 6 de agosto de 2010. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/477/94/PDF/N1047794.pdf?OpenElement>

. A/CONF.166/9, Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995. Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

. A/HRC/ S-20/2, Report of the Human Rights Council on its twentieth session, 3 August, 2012. Disponible en:

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-2_en.pdf

. A/HRC/10/44, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, 14 de enero de 2009. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/15/PDF/G0910315.pdf?OpenElement>

. A/HRC/22/53, Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 1 de febrero de 2013. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53_sp.pdf

. A/HRC/RES/28/28. Contribución del Consejo de Derechos Humanos al periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas de 2016, 2 de abril de 2015. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/28/28

. A/RES/2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 1970.

. A/RES/3281 (XXIX). Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, 1974.

. A/RES/39/118, Human rights in the administration of justice, 14 December 1984. Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r118.htm>

. A/RES/543(VI), Redacción de dos proyectos de pactos internacionales de derechos del hombre, 375ª. Sesión Plenaria, 5 de febrero de 1952. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/543\(VI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/543(VI))

. A/RES/60/1, Documento final de la Cumbre Mundial 2005, 24 de octubre de 2005. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>

. A/RES/S-20/3, Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas, 8 de septiembre de 1998. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/773/98/PDF/N9877398.pdf?OpenElement>

. Declaración Conjunta, Centros de detención y rehabilitación obligatorios relacionados con las drogas, Marzo de 2012. Disponible en: http://www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2012/JC2310_statement-closure-compulsory-drug-detention-rehab-centers_es.pdf

. Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas, 1998.

. Resolución 1514 (XV), Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, 14 de diciembre de 1960.

. Resolución 1654 (XVI), por la cual se establece el Comité Especial de Descolonización, 27 de noviembre de 1961.

. Resolución 2465 (XXIII) sobre Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, 20 de diciembre de 1968.

. Resolución 421D (V), Proyecto de Pacto Internacional de Derechos del Hombre y medidas de aplicación: labor futura de la Comisión de Derechos del Hombre, 4 de diciembre de 1950. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/421\(V\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/421(V)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

. Resolución A/RES/45/179, Fortalecimiento de la estructura de las Naciones Unidas de fiscalización del uso indebido de drogas, 1990.

OPS/OMS. Resolución CD50.R16, Salud, seguridad humana y bienestar. Washington D.C., 2010.

PCIJ. Caso S.S. *Wimbledon*, Permanent Court of International Justice, Series A, núm. 1, 1923.

PNUD. Desarrollo humano, informe 1990, trad. Ángela García. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

UNODC. 2008 World Drug Report. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2008. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf

. Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas Nueva York: Naciones Unidas, 2009. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_2009/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf

. Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas. Viena: Naciones Unidas, 2013.

. Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/hlr/Leaflets/HLR/13-87594_flyerA5_S_ebook.pdf

. E/CN.7/2010/CRP.6–E/CN.15/2010/CRP.1, Drug control, crime prevention and criminal justice: A Human Rights perspective, 3 March 2010. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_19/E-CN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6/E-CN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6.pdf

. Informe mundial sobre drogas 2011. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2011. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_spanish.pdf

. Informe Mundial sobre las drogas 2014, resumen ejecutivo. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2014/06/exec_summary_ES.pdf

. Informe Mundial sobre las drogas 2015, resumen ejecutivo. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_S.pdf

. World Drug Report 2014. Vienna: United Nations on Drugs and Crime, 2014. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2014/06/World Drug Report 2014 web embargoed.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2014/06/World_Drug_Report_2014_web_embargoed.pdf)

. World Drug Report 2015. Vienna: United Nations on Drugs and Crime, 2015. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World Drug Report 2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf)

J. CONFERENCIAS INTERNACIONALES

Conferencia de Dumbarton Oaks, septiembre-octubre de 1944. Información disponible en: http://www.un.org/es/aboutun/history/dumbarton_yalta.shtml

Conferencia de San Francisco, 1945. Información disponible en: http://www.un.org/es/aboutun/history/sanfrancisco_conference.shtml

Conferencia de Yalta, 11 de febrero de 1945. Información disponible en: http://www.un.org/es/aboutun/history/dumbarton_yalta.shtml

Conferencias de Moscú y de Teherán, octubre-diciembre de 1943. Información disponible en: <http://www.un.org/es/aboutun/history/moscowteheran.shtml>

COPOLAD. Encuentro Bi-regional COPOLAD: Bases estructurales y de evidencia para políticas sobre drogas con visión de Salud Pública, Atenas (Grecia), 17 de junio de 2014.

. Grupo de trabajo sobre implementación de indicadores de oferta de drogas, Bogotá (Colombia), 10-11 de septiembre de 2013.

. Grupo de trabajo sobre implementación del indicador mortalidad en reducción de la demanda, Buenos Aires (Argentina), 1-2 de agosto de 2013.

. Primera reunión de trabajo y consenso sobre métodos, indicadores y protocolos, Bogotá (Colombia), 21-23 de marzo de 2012.

. Segunda reunión de trabajo y consenso sobre métodos, indicadores y protocolos, Montevideo (Uruguay), 8-9 de abril de 2013.

. Segunda reunión del grupo de trabajo sobre indicadores de oferta de drogas, Lima (Perú), 25-16 de noviembre de 2014.

K. FUENTES DOCUMENTALES, NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES NACIONALES

- **Colombia**

CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 20 de febrero de 2014, Proceso 41-001-23-21-000-2000-02956-01. Disponible en:

[http://www.andi.com.co/es/CSL/JDI/CE/Sentencias/Proceso%20N%C3%BAmero%2041-001-23-31-000-2000-02956-01%20\(29028\)%20Sentencia%2020%20febrero%202014.pdf](http://www.andi.com.co/es/CSL/JDI/CE/Sentencias/Proceso%20N%C3%BAmero%2041-001-23-31-000-2000-02956-01%20(29028)%20Sentencia%2020%20febrero%202014.pdf)

Constitución Colombiana de 1991.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA. Sala de Casación Civil, sentencia de mayo 16 de 2011, rad. 52835-3103-001-2000-00005-01, M.P. William Namen Vargas.

- **España**

Constitución Española de 1978.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. Memoria de la Fiscalía General del Estado para el año 2014. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de Justicia, 2014, p. 269.

MOVIMIENTO POR LA PAZ. Campaña del Programa Presos, financiada por el la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas de España, [S.A.].

MSSI; DGPNSD. Informe 2013. Alcohol, tabaco y drogas ilegales en España. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, 2014. Disponible en: http://www.pnsd.msssi.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/inform-esEstadisticas/pdf/2_Informe_2013.pdf

- **Estados Unidos**

Declaración de Derechos de Virginia de 12 de junio de 1776.

US DEPARTMENT OF STATE. 2008 country reports on human rights practices: Malaysia. Washington D.C.: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009. Disponible en: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/eap/119046.htm>

- **Perú**

Constitución Peruana de 1993.

- **Portugal**

Constitución Portuguesa de 1976.

- **Francia**

Declaración de los Derechos del Hombre y el ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa, 26 de agosto de 1789.

L. ARTÍCULOS Y NOTAS DE PRENSA

ONU. Kofi Annan of Ghana recommended by Security Council of appointment as Secretary-General of United Nations, Press Release BIO/3051, 13 de diciembre de 1996. Disponible en: <http://www.un.org/press/en/1996/19961213.bio3051.html>

RODILLO, P. "Guerra contra las drogas" de Nixon cumple 40 años bajo fuerte cuestionamiento, En: La Tercera, 17 de junio de 2011. Disponible en: <http://diario.latercera.com/2011/06/17/01/contenido/mundo/8-73015-9-guerra-contra-las-drogas-de-nixon-cumple-40-anos-bajo-fuerte-cuestionamiento.shtml>

THOUMI, F. La normatividad internacional sobre drogas y la evaluación de los resultados en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, En: Razón Pública, 3 de julio de 2008. Disponible en:

<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/395-la-normatividad-internacional-sobre-drogas-y-la-evaluacion-de-los-resultados-de-la-sesiones-especial-d.html>

UPRIMNY, R. Derechos humanos y derecho de las drogas, En: El Espectador, 14 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/derechos-humanos-y-derecho-de-drogas-columna-446339>

ANEXO I

*Estatus de ratificaciones del régimen internacional de
fiscalización de drogas*

ESTATUS DE RATIFICACIONES DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DROGAS

A) ESTATUS DE RATIFICACIONES DE LA CONVENCIÓN ÚNICA SOBRE ESTUPEFACIENTES DE 1961⁶³⁷

PAÍS	RATIFICACIÓN, ACCESIÓN, SUCESIÓN
Afghan stan	19 Feb 2015
A ban a	14 Aug 2001
A ger a	26 Feb 2003
Andorra	13 Feb 2007
Ango a	26 Oct 2005
Ant gua and Barbuda	5 Apr 1993
Argent na	16 Nov 1973
Armen a	13 Sep 1993
Austra a	22 Nov 1972
Austr a	1 Feb 1978
Azerba jan	11 Jan 1999
Bahamas	23 Nov 1976
Bahra n	7 Feb 1990
Bang adesh	9 May 1980
Barbados	21 Jun 1976
Be arus	13 Sep 2001
Be g um	13 Jun 1984
Be ze	18 Dec 2001
Ben n	6 Nov 1973
Bhutan	24 Aug 2005
Bo v a (P ur nat ona State of)	11 Jan 2013

⁶³⁷ Fuente: ONU. Treaty Collection. Status of Treaties: Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 [en línea]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-15&chapter=6&lang=en [citado en 27 de mayo de 2015].

Bosn a and Herzegov na	1 Sep 1993
Botswana	27 Dec 1984
Braz	16 May 1973
Brune Darussa am	25 Nov 1987
Bu gar a	18 Ju 1996
Burk na Faso	2 Jun 1992
Burund	18 Feb 1993
Cabo Verde	24 May 1990
Cambod a	7 Ju 2005
Cameroon	30 May 1974
Canada	5 Aug 1976
Centra Afr can Repub c	15 Oct 2001
Ch e	19 Dec 1975
<u>Ch na</u>	23 Aug 1985
Co omb a	3 Mar 1975
Comoros	1 Mar 2000
Congo	3 Mar 2004
Costa R ca	14 Feb 1973
Côte d'Ivo re	28 Feb 1973
Croat a	26 Ju 1993
Cuba	14 Dec 1989
Cyprus	30 Nov 1973
Czech Repub c	30 Dec 1993
Democrat c Peop e's Repub c of Korea	19 Mar 2007
Democrat c Repub c of the Congo	15 Ju 1976
Denmark	18 Apr 1975
Dj bout	22 Feb 2001
Dom n ca	24 Sep 1993
Dom n can Repub c	21 Sep 1993
Ecuador	25 Ju 1973
Egypt	14 Jan 1974
E Sa vador	26 Feb 1998
Er trea	30 Jan 2002
Eston a	5 Ju 1996

Eth op a	11 Oct 1994
F j	21 Nov 1973
F n and	12 Jan 1973
France	4 Sep 1975
Gabon	14 Oct 1981
Gamb a	23 Apr 1996
Georg a	27 Mar 2000
Germany	20 Feb 1975
Ghana	10 Apr 1990
Greece	12 Ju 1985
Grenada	19 Aug 1998
Guatemala	9 Dec 1975
Gu nea	27 Dec 1990
Gu nea-B ssau	27 Oct 1995
Guyana	15 Ju 2002
Ha t	29 Jan 1973
Ho y See	7 Jan 1976
Honduras	8 Aug 1979
Hungary	12 Nov 1987
Iceland	18 Dec 1974
Ind a	14 Dec 1978
Indones a	3 Sep 1976
Iran (Is am c Repub c of)	18 Dec 2001
Iraq	25 Sep 1978
Ireland	16 Dec 1980
Israe	1 Feb 1974
Ita y	14 Apr 1975
Jama ca	6 Oct 1989
Japan	27 Sep 1973
Jordan	28 Feb 1973
Kazakhstan	29 Apr 1997
Kenya	9 Feb 1973
Kuwa t	7 Nov 1973
Kyrgyzstan	7 Oct 1994

Lao Peop e's Democrat c Repub c	16 Mar 2009
Latv a	16 Ju 1993
Lebanon	5 Mar 1997
Lesotho	4 Nov 1974
L ber a	13 Apr 1987
L bya	27 Sep 1978
L echtenste n	24 Nov 1999
L thuan a	28 Feb 1994
Luxembourg	13 Oct 1976
Madagascar	20 Jun 1974
Ma aw	4 Oct 1973
Ma ays a	20 Apr 1978
Ma d ves	7 Sep 2000
Ma	31 Oct 1995
Ma ta	22 Feb 1990
Marsha ls ands	9 Aug 1991
Maur tan a	24 Oct 1989
Maur t us	12 Dec 1994
Mex co	27 Apr 1977
M cronos a (Federated States of)	29 May 1991
Monaco	30 Dec 1975
Mongo a	6 May 1991
Montenegro	23 Oct 2006
Morocco	19 Mar 2002
Mozamb que	8 Jun 1998
Myanmar	22 Aug 2003
Nam b a	31 Mar 1998
Nepa	29 Jun 1987
Nether ands	29 May 1987
New Zea and	7 Jun 1990
N caragua	15 Feb 2005
N ger	28 Dec 1973
N ger a	24 Jun 1981
Norway	12 Nov 1973

Oman	24 Ju 1987
Pak stan	2 Ju 1999
Pa au	19 Aug 1998
Panama	19 Oct 1972
Papua New Gu nea	28 Oct 1980
Paraguay	20 Jun 1973
Peru	12 Sep 1977
Ph pp nes	7 Jun 1974
Po and	9 Jun 1993
Portuga -	20 Apr 1979
Qatar	3 Oct 1986
Repub c of Korea	25 Jan 1973
Repub c of Mo dova	15 Feb 1995
Roman a	14 Jan 1974
Russ an Federat on	3 Jun 1996
Rwanda	15 Ju 1981
San Mar no	10 Oct 2000
Sao Tome and Pr nc pe	20 Jun 1996
<u>Saud Arab a</u>	7 Nov 1997
Senega	25 Mar 1974
Serb a ³	12 Mar 2001
Seyche es	27 Feb 1992
S erra Leone	6 Jun 1994
S ngapore	9 Ju 1975
S ovak a	28 May 1993
S oven a	6 Ju 1992
So omon Is ands	17 Mar 1982
Soma a	9 Jun 1988
South Afr ca	16 Dec 1975
Spa n	4 Jan 1977
Sr Lanka	29 Jun 1981
St. K tts and Nev s	9 May 1994
St. Luc a	5 Ju 1991
St. V ncent and the Grenad nes	3 Dec 2001

Sudan	5 Ju 1994
Sur name	29 Mar 1990
Swaz and	18 Oct 1995
Sweden	5 Dec 1972
Sw tzer and	22 Apr 1996
Syr an Arab Repub c	1 Feb 1974
Taj k stan	26 Mar 1997
Tha and	9 Jan 1975
The former Yugos av Repub c of Macedon a	13 Oct 1993
Togo	10 Nov 1976
Tonga	5 Sep 1973
Tr n dad and Tobago	23 Ju 1979
Tun s a	29 Jun 1976
Turkey	20 Ju 2001
Turkmen stan	21 Feb 1996
Uganda	15 Apr 1988
Ukra ne	27 Sep 2001
Un ted Arab Em rates	17 Feb 1988
Un ted K ngdom of Great Br ta n and Northern Ire and	20 Jun 1978
Un ted Repub c of Tanzan a	25 Mar 1999
Un ted States of Amer ca	1 Nov 1972
Uruguay	31 Oct 1975
Uzbek stan	24 Aug 1995
Venezue a (Bo var an Repub c of)	4 Dec 1985
V et Nam	4 Nov 1997
Yemen	25 Mar 1996
Zamb a	13 May 1998
Z mbabwe	30 Ju 1993

B) ESTATUS DE RATIFICACIONES DE LA CONVENCION SOBRE SUSTANCIAS PSICOTROPICAS DE 1971⁶³⁸

PAÍS	RATIFICACIÓN, ACCESIÓN, SUCESIÓN
<u>Afghan stan</u>	21 May 1985
A ban a	24 Jan 2003
A ger a	14 Ju 1978
<u>Andorra</u>	13 Feb 2007
Ango a	26 Oct 2005
Ant gua and Barbuda	5 Apr 1993
<u>Argent na</u>	16 Feb 1978
Armen a	13 Sep 1993
<u>Austra a</u>	19 May 1982
<u>Austr a</u>	23 Jun 1997
Azerba jan	11 Jan 1999
Bahamas	31 Aug 1987
<u>Bahra n</u>	7 Feb 1990
<u>Bang adesh</u>	11 Oct 1990
Barbados	28 Jan 1975
<u>Be arus</u>	15 Dec 1978
Be g um	25 Oct 1995
Be ze	18 Dec 2001
Ben n	6 Nov 1973
Bhutan	18 Aug 2005
Bo v a (P ur nat ona State of)	20 Mar 1985
Bosn a and Herzegov na	1 Sep 1993
Botswana	27 Dec 1984
<u>Braz</u>	14 Feb 1973
Brune Darussa am	24 Nov 1987

⁶³⁸ Fuente: ONU. Treaty Collection. Status of Treaties: Convention on psychotropic substances, 1971 [en línea]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-16&chapter=6&lang=en [citado en 27 de mayo de 2015].

Bulgaria	18 May 1972
Burkina Faso	20 Jan 1987
Burundi	18 Feb 1993
Cabo Verde	24 May 1990
Cambodia	7 Ju 2005
Cameroon	5 Jun 1981
Canada	10 Sep 1988
Central African Republic	15 Oct 2001
Chad	9 Jun 1995
Chile	18 May 1972
China	23 Aug 1985
Comoros	12 May 1981
Comoros	1 Mar 2000
Congo	3 Mar 2004
Costa Rica	16 Feb 1977
Côte d'Ivoire	11 Apr 1984
Croatia	26 Ju 1993
Cuba	26 Apr 1976
Cyprus	26 Nov 1973
Czech Republic	30 Dec 1993
Democratic People's Republic of Korea	19 Mar 2007
Democratic Republic of the Congo	12 Oct 1977
Denmark	18 Apr 1975
Djibouti	22 Feb 2001
Domica	24 Sep 1993
Dominican Republic	19 Nov 1975
Ecuador	7 Sep 1973
Egypt	14 Jun 1972
El Salvador	11 Jun 1998
Eritrea	30 Jan 2002
Estonia	5 Ju 1996
Ethiopia	23 Jun 1980
Fiji	25 Mar 1993
Finland	20 Nov 1972

<u>France</u>	28 Jan 1975
Gabon	14 Oct 1981
Gambia	23 Apr 1996
Georgia	8 Jan 1998
<u>Germany</u>	2 Dec 1977
Ghana	10 Apr 1990
Greece	10 Feb 1977
Grenada	25 Apr 1980
Guatemala	13 Aug 1979
Guinea	27 Dec 1990
Guinea-Bissau	27 Oct 1995
Guyana	4 May 1977
Hong Kong	7 Jan 1976
Honduras	23 May 2005
<u>Hungary</u>	19 Jun 1979
Iceland	18 Dec 1974
<u>India</u>	23 Apr 1975
<u>Indonesia</u>	19 Dec 1996
<u>Iran (Islamic Republic of)</u>	9 Aug 2000
<u>Iraq</u>	17 May 1976
Ireland	7 Aug 1992
Israel	10 Jun 1993
Italy	27 Nov 1981
Jamaica	6 Oct 1989
Japan	31 Aug 1990
Jordan	8 Aug 1975
Kazakhstan	29 Apr 1997
Kenya	18 Oct 2000
<u>Kuwait</u>	13 Jun 1979
Kyrgyzstan	7 Oct 1994
Lao People's Democratic Republic	22 Sep 1997
Latvia	16 Jun 1993
Lebanon	15 Dec 1994
Lesotho	23 Apr 1975

L ber a	21 Feb 1971
<u>L bya</u>	24 Apr 1979
L echtenste n	24 Nov 1999
L thuan a	28 Feb 1994
Luxembourg	7 Feb 1991
Madagascar	20 Jun 1974
Ma aw	9 Apr 1980
Ma ays a	22 Ju 1986
Ma d ves	7 Sep 2000
Ma	31 Oct 1995
Ma ta	22 Feb 1990
Marsha ls ands	9 Aug 1991
Maur tan a	24 Oct 1989
Maur t us	8 May 1973
<u>Mex co</u>	20 Feb 1975
M crones a (Federated States of)	29 Apr 1991
Monaco	6 Ju 1977
Mongo a	15 Dec 1999
Montenegro	23 Oct 2006
Morocco	11 Feb 1980
Mozamb que	8 Jun 1998
<u>Myanmar</u>	21 Sep 1995
Nam b a	31 Mar 1998
Nepa	9 Feb 2007
Nether ands	8 Sep 1993
New Zea and	7 Jun 1990
N caragua	24 Oct 1973
N ger	10 Nov 1992
N ger a	23 Jun 1981
Norway	18 Ju 1975
Oman	3 Ju 1997
Pak stan	9 Jun 1977
Pa au	19 Aug 1998
Panama	18 Feb 1972

<u>Papua New Guinea</u>	20 Nov 1981
Paraguay	3 Feb 1972
<u>Peru</u>	28 Jan 1980
Philippines	7 Jun 1974
<u>Poland</u>	3 Jan 1975
Portugal	20 Apr 1979
Qatar	18 Dec 1986
Republic of Korea	12 Jan 1978
Republic of Moldova	15 Feb 1995
Romania	21 Jan 1993
<u>Russian Federation</u>	3 Nov 1978
Rwanda	15 Jun 1981
San Marino	10 Oct 2000
Sao Tome and Principe	20 Jun 1996
Saudi Arabia	29 Jan 1975
Senegal	10 Jun 1977
<u>Serbia</u>	12 Mar 2001
Seychelles	27 Feb 1992
Sierra Leone	6 Jun 1994
Singapore	17 Sep 1990
<u>Slovakia</u>	28 May 1993
Slovenia	6 Jun 1992
Somalia	2 Sep 1986
<u>South Africa</u>	27 Jan 1972
Spain	20 Jun 1973
Sri Lanka	15 Mar 1993
St. Kitts and Nevis	9 May 1994
St. Lucia	16 Jan 2003
St. Vincent and the Grenadines	3 Dec 2001
Sudan	26 Jun 1993
Suriname	29 Mar 1990
Swaziland	3 Oct 1995
Sweden	5 Dec 1972
Switzerland	22 Apr 1996

Syrian Arab Republic	8 Mar 1976
Tajikistan	26 Mar 1997
Thailand	21 Nov 1975
The former Yugoslav Republic of Macedonia	13 Oct 1993
Togo	18 May 1976
Tonga	24 Oct 1975
Trinidad and Tobago	14 Mar 1979
<u>Tunisia</u>	23 Jun 1979
<u>Turkey</u>	1 Apr 1981
Turkmenistan	21 Feb 1996
Uganda	15 Apr 1988
<u>Ukraine</u>	20 Nov 1978
United Arab Emirates	17 Feb 1988
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	24 Mar 1986
United Republic of Tanzania	7 Dec 2000
<u>United States of America</u>	16 Apr 1980
Uruguay	16 Mar 1976
Uzbekistan	12 Jun 1995
Venezuela (Bolivarian Republic of)	23 May 1972
<u>Vietnam</u>	4 Nov 1997
Yemen	25 Mar 1996
Zambia	28 May 1993
Zimbabwe	30 Jun 1993

C) ESTATUS DE RATIFICACIONES DE LA CONVENCIÓN CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS 1988⁶³⁹

PAÍS	FECHA DE RATIFICACIÓN, ACCESIÓN, ACEPTACIÓN, APROBACIÓN, SUCESIÓN
Afghan stan	14 Feb 1992
A ban a	27 Jun 2001
<u>A ger a</u>	9 May 1995
<u>Andorra</u>	23 Ju 1999
Ango a	26 Oct 2005
Ant gua and Barbuda	5 Apr 1993
<u>Argent na</u>	28 Jun 1993
<u>Armen a</u>	13 Sep 1993
Austra a	16 Nov 1992
<u>Austr a</u>	11 Ju 1997
Azerba jan	22 Sep 1993
Bahamas	30 Jan 1989
<u>Bahra n</u>	7 Feb 1990
Bang adesh	11 Oct 1990
<u>Barbados</u>	15 Oct 1992
Be arus	15 Oct 1990
Be g um	25 Oct 1995
<u>Be ze</u>	24 Ju 1996
Ben n	23 May 1997
Bhutan	27 Aug 1990
<u>Bo v a (P ur nat ona State of)</u>	20 Aug 1990
Bosn a and Herzegov na-	1 Sep 1993
Botswana	13 Aug 1996

⁶³⁹ Fuente: ONU. Treaty Collection. Status of Treaties: United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 [en línea]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en [citado en 27 de mayo de 2015].

<u>Braz</u>	17 Ju 1991
<u>Brune Darussa am</u>	12 Nov 1993
Bu gar a	24 Sep 1992
Burk na Faso	2 Jun 1992
Burund	18 Feb 1993
Cabo Verde	8 May 1995
Cambod a	7 Ju 2005
Cameroon	28 Oct 1991
Canada	5 Ju 1990
Centra Afr can Repub c	15 Oct 2001
Chad	9 Jun 1995
Ch e	13 Mar 1990
<u>Ch na</u>	25 Oct 1989
<u>Co omb a</u>	10 Jun 1994
Comoros	1 Mar 2000
Congo	3 Mar 2004
<u>Cook Is ands</u>	22 Feb 2005
Costa R ca	8 Feb 1991
Côte d'Ivo re	25 Nov 1991
Croat a –	26 Ju 1993
<u>Cuba</u>	12 Jun 1996
<u>Cyprus</u>	25 May 1990
Czech Repub c	30 Dec 1993
<u>Democrat c Peop e's Repub c of Korea</u>	19 Mar 2007
Democrat c Repub c of the Congo	28 Oct 2005
<u>Denmark</u>	19 Dec 1991
Dj bout	22 Feb 2001
Dom n ca	30 Jun 1993
Dom n can Repub c	21 Sep 1993
Ecuador	23 Mar 1990
Egypt	15 Mar 1991
E Sa vador	21 May 1993
Er trea	30 Jan 2002
Eston a	12 Ju 2000 a

Eth op a	11 Oct 1994
European Un on	31 Dec 1990
F j	25 Mar 1993
F n and	15 Feb 1994
<u>France</u>	31 Dec 1990
Gabon	10 Ju 2006
Gamb a	23 Apr 1996
Georg a	8 Jan 1998
<u>Germany</u>	30 Nov 1993
Ghana	10 Apr 1990
Greece	28 Jan 1992
Grenada	10 Dec 1990
Guatemala	28 Feb 1991
Gu nea	27 Dec 1990
Gu nea-B ssau	27 Oct 1995
Guyana	19 Mar 1993
Ha t	18 Sep 1995
<u>Ho y See</u>	25 Jan 2012
Honduras	11 Dec 1991
Hungary	15 Nov 1996
<u>Ice and</u>	2 Sep 1997
Ind a	27 Mar 1990
<u>Indones a</u>	23 Feb 1999
<u>Iran (Is am c Repub c of)</u>	7 Dec 1992
Iraq	22 Ju 1998
<u>Ire and</u>	3 Sep 1996
<u>Israe</u>	20 Mar 2002
Ita y	31 Dec 1990
<u>Jama ca</u>	29 Dec 1995
Japan	12 Jun 1992
Jordan	16 Apr 1990
Kazakhstan	29 Apr 1997
Kenya	19 Oct 1992
<u>Kuwa t</u>	3 Nov 2000

Kyrgyzstan	7 Oct 1994
<u>Lao People's Democratic Republic</u>	1 Oct 2004
Latvia	24 Feb 1994
<u>Lebanon</u>	11 Mar 1996
Lesotho	28 Mar 1995
Liberia	16 Sep 2005
Libya	22 Jun 1996
<u>Liechtenstein</u>	9 Mar 2007
<u>Lithuania</u>	8 Jun 1998
Luxembourg	29 Apr 1992
Madagascar	12 Mar 1991
Malawi	12 Oct 1995
<u>Malaysia</u>	11 May 1993
Maldives	7 Sep 2000
Malta	31 Oct 1995
Malta	28 Feb 1996
Marshall Islands	5 Nov 2010
Mauritania	1 Jun 1993
Mauritius	6 Mar 2001
Mexico	11 Apr 1990
Micronesia (Federated States of)	6 Jun 2004
Monaco	23 Apr 1991
Mongolia	25 Jun 2003
Montenegro	23 Oct 2006
Morocco	28 Oct 1992
Mozambique	8 Jun 1998
<u>Myanmar</u>	11 Jun 1991
Namibia	6 Mar 2009
Nauru	12 Jun 2012
Nepal	24 Jun 1991
<u>Netherlands</u>	8 Sep 1993
New Zealand	16 Dec 1998
<u>Nicaragua</u>	4 May 1990
Niger	10 Nov 1992

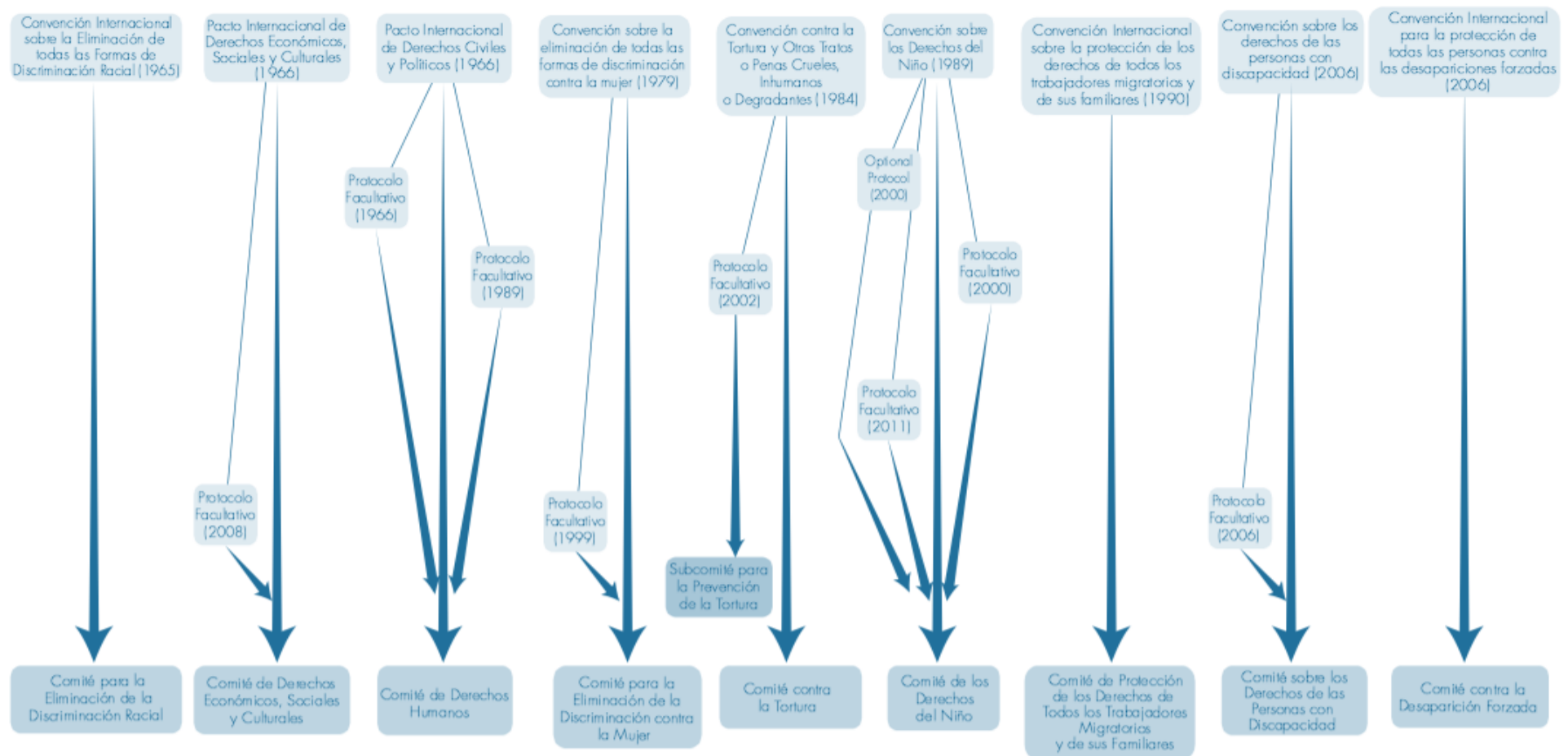
Niger a	1 Nov 1989
N ue	16 Ju 2012
Norway	14 Nov 1994
Oman	15 Mar 1991
Pak stan	25 Oct 1991
<u>Panama</u>	13 Jan 1994
<u>Paraguay</u>	23 Aug 1990
<u>Peru</u>	16 Jan 1992
<u>Ph pp nes</u>	7 Jun 1996
Po and	26 May 1994
Portuga	3 Dec 1991
Qatar	4 May 1990
Repub c of Korea	28 Dec 1998
Repub c of Mo dova	15 Feb 1995
Roman a	21 Jan 1993
Russ an Federat on	17 Dec 1990
Rwanda	13 May 2002
Samoa	19 Aug 2005
<u>San Mar no</u>	10 Oct 2000
Sao Tome and Pr nc pe	20 Jun 1996
<u>Saud Arab a</u>	9 Jan 1992
Senega	27 Nov 1989
Serb a	12 Mar 2001
Seyche es	27 Feb 1992
S erra Leone	6 Jun 1994
<u>S ngapore</u>	23 Oct 1997
S ovak a	28 May 1993
S oven a	6 Ju 1992
<u>South Afr ca</u>	14 Dec 1998
Spa n	13 Aug 1990
<u>Sr Lanka</u>	6 Jun 1991
St. K tts and Nev s	19 Apr 1995
St. Luc a	21 Aug 1995
St. V ncent and the Grenad nes	17 May 1994

Sudan	19 Nov 1993
Sur name	28 Oct 1992
Swaz and	3 Oct 1995
<u>Sweden</u>	22 Ju 1991
<u>Sw tzer and</u>	14 Sep 2005
<u>Syr an Arab Repub c</u>	3 Sep 1991
Taj k stan	6 May 1996
<u>Tha and</u>	3 May 2002
The former Yugos av Repub c of Macedon a	13 Oct 1993
T mor-Leste	3 Jun 2014
Togo	1 Aug 1990
Tonga	29 Apr 1996
<u>Tr n dad and Tobago</u>	17 Feb 1995
Tun s a	20 Sep 1990
<u>Turkey</u>	2 Apr 1996
Turkmen stan	21 Feb 1996
Uganda	20 Aug 1990
Ukra ne	28 Aug 1991
Un ted Arab Em rates	12 Apr 1990
<u>Un ted K ngdom of Great Br ta n and Northern Ire and</u>	28 Jun 1991
<u>Un ted Repub c of Tanzan a</u>	17 Apr 1996
<u>Un ted States of Amer ca</u>	20 Feb 1990
Uruguay	10 Mar 1995
Uzbek stan	24 Aug 1995
Vanuatu	26 Jan 2006
<u>Venezue a (Bo var an Repub c of)</u>	16 Ju 1991
<u>V et Nam</u>	4 Nov 1997
<u>Yemen</u>	25 Mar 1996
Zamb a	28 May 1993
Z mbabwe	30 Ju 1993

ANEXO II

*El Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las
Naciones Unidas*

EL SISTEMA DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS⁶⁴⁰



⁶⁴⁰ Fuente: ONU. El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, Folleto Informativo No. 30/Rev. 1. Nueva York / Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2012, p. 5.

ANEXO III

*Estándares de derechos humanos relevantes para el
trabajo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y
el Delito (ONUDD)*

ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS RELEVANTES PARA EL TRABAJO DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD)⁶⁴¹

A) ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS

Law Enforcement	Prosecution and Courts	Sentencing and Prisons
Law enforcement officials shall respect and protect human dignity and maintain and uphold the rights of all	Everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proven guilty by law and to be tried by a competent, independent and impartial tribunal	The severity of penalties must not be disproportionate to the criminal offence. Imprisonment should be used as a penalty of last resort and the choice between penalties should take into account likelihood of rehabilitation
Law enforcement officials shall not inflict, instigate or tolerate any act of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment	Criminal proceedings must be started and completed within a reasonable time	All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the person
Law enforcement officials may use force only when strictly necessary and to the extent required for the performance of their duty. Firearms shall only be used in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury	In the determination of any criminal charge, persons shall have the right to adequate time and facilities for the preparation of defence and to defend themselves through legal assistance of their own choosing. In any case where the accused does not have sufficient means to pay, and the interests of justice so require, legal assistance shall be assigned without payment by the accused	The death penalty is prohibited for countries that have ratified the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. For countries which have not abolished the death penalty, the sentence of death may be imposed only 'for the most serious crimes'. This is limited to an intention to kill which resulted in loss of life. Drug offences (including possession and trafficking) and offences of a purely economic nature do not meet this threshold.
Anyone who is arrested shall be informed at the time of the arrest of the reasons for his/her arrest and shall be promptly informed of any charges	Both the accused and the prosecution in a criminal trial must be in a procedurally equal position during the course of the trial and have an equal opportunity to make their case	No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation
Anyone arrested or detained on a criminal charge shall be brought promptly before a judge or other officer. Pre-trial detention should be an exception and as short as possible	The judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any direct or indirect restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences	No one shall be imprisoned merely on the ground of inability to fulfil a contractual obligation
Powers of seizure and confiscation must be applied in a non-arbitrary, case proportionate manner and – depending upon the procedure in national law – in conformity with the right to fair trial	Witnesses, relatives and defence counsel, as well as persons participating in the investigation, shall be protected against all ill-treatment or intimidation as a consequence of the investigation or evidence given	Prisoners shall be provided with clothing and separate and sufficient bedding, food of nutritional value adequate for health and strength, drinking water, adequate bath and shower facilities, and medical facilities of no lesser standard than available outside of prison
Searches and arrests must be based on real suspicion of criminal intent and not solely on the grounds of race	Trafficked persons should not be prosecuted for violations of immigration laws or for other activities as a direct result of being trafficked, but rather should receive assistance and protection	Prisoners shall be allowed under necessary supervision to communicate with their family and reputable friends at regular intervals, both by correspondence and by receiving visits
Any interference with the right to privacy, family, home or correspondence should be authorized by provisions of law that are publicly accessible, precise and proportionate to the security threat, and offer effective guarantees against abuse		
Evidence, including confessions, elicited as a result of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment must not be used in any proceedings		

⁶⁴¹ Fuente: UNODC. UNODC and the promotion and protection of human rights, Position paper. [S.L.]: UNODC, 2012, pp. 14-16. El título original de este documento es *"Human Rights Standards Relevant to UNODC"*, el título aquí indicado se corresponde con una traducción libre propuesta por el autor de la presente tesis.

Non-Discrimination

All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status

Direct discrimination arises when there is less favourable or detrimental treatment of an individual or group on the basis of a prohibited characteristics or ground, such as race, sex or disability. *Indirect discrimination* occurs when a practice, rule, requirement or condition is neutral on its face but impacts *disproportionately* upon particular groups, unless justified

Not all differences of treatment are prohibited discrimination under international law. In order to be justified, a distinction must pursue a *legitimate aim* and be *proportional*. The means of achieving the legitimate aim must be appropriate and necessary and relevant to the differential treatment

The right to privacy and non-discrimination protects individuals from mandatory and compulsory HIV testing except in cases of blood, organ or tissue donations. This includes in prison situations, where there is no public health or security justification for mandatory HIV testing of prisoners, nor discrimination against or segregation of prisoners living with HIV

Different categories of prisoners shall be kept in separate institutions or parts of institutions taking account of their sex, age, criminal record, legal reason for detention and necessities of treatment. Children should be separated from adults

Rights of Women

In all fields, in particular in the political, social, economic and cultural fields, all appropriate measures, including legislation, shall be taken to ensure the full development and advancement of women

Effective crime prevention and criminal justice responses to violence against women shall be human rights-based, manage risk and promote victim safety and empowerment while ensuring the accountability of the offender

Account shall be taken of the distinctive needs of women prisoners. Providing for such needs in order to accomplish substantial gender equality shall not be regarded as discriminatory

In cases involving violence or other crimes against women, the primary responsibility for initiating investigations lies with the police and prosecution authorities rather than with the victim. This is the case regardless of the level or form of violence

Court evidentiary rules and rules and principles of defence shall not discriminate against women. "Honour" or "provocation" may not be invoked by perpetrators of violence against women as a full defence to criminal responsibility

All appropriate measures shall be taken to modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women

Rights of the Child

The rights of the child shall be respected and ensured without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status

In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration

Every child alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law shall be treated in a manner consistent with the promotion of the child's sense of dignity and worth and the desirability of promoting the child's reintegration and the child's assuming a constructive role in society

The juvenile justice system shall emphasize the well-being of the juvenile and shall ensure that any reaction to juvenile offenders shall always be in proportion to the circumstances of the offender and the offence

The placement of a child in conflict with the law in an institution shall always be a disposition of last resort and for the shortest appropriate period

All appropriate measures, including legislative, administrative, social and educational, shall be taken in order to protect children from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances

Drug prevention, treatment and care

Drug dependence is a multi-factorial health disorder. Nothing less should be provided than for any other chronic health condition. The right to health calls for evidence-based prevention, treatment and care services. Measures should include evidence-based prevention (family skills training, workplace and schools prevention, life skills education) and treatment (brief interventions, counselling, outreach work, psychosocial and pharmacological interventions in-line with established sound medical practice including, where appropriate, treatment with long-acting opioid agonists and symptomatic medication to ease withdrawal), as well as social assistance and measures to reduce the negative health and social consequences of drug use and dependence

Responses to drug law offences must be proportionate. Serious offences, such as trafficking in illicit drugs must be dealt with more severely and extensively than offences such as possession of drugs for personal use. For offences involving the possession, purchase or cultivation of illicit drugs for personal use, community-based treatment, education, aftercare, rehabilitation and social integration represent a more effective and proportionate alternative to conviction and punishment, including detention

Criminal law should not be an impediment to access to drug-dependence treatment

Drug-users when deprived of their liberty are particularly vulnerable and must receive appropriate medical care, including evidence-based drug-dependence treatment

Drug treatment should be voluntary and subject to prior full informed consent. Compulsory treatment may only be applied in exceptional situations of high risk for self or others, and for defined short periods that are no longer than strictly, clinically necessary. Such treatment must be specified by law, follow transparent procedures and be subject to medical and judicial review

Alternative development and sustainable livelihoods

All persons have the right to participate in a process that expands the capabilities or freedom of individuals to improve their well-being and capabilities

All development processes should be realized in a rights-based manner that is transparent, accountable, participatory, and non-discriminatory, as well as equitable and just

Freedom of choice is an integral part of the right to development. Where crop eradication of plants containing narcotic or psychotropic substances is carried out through indiscriminate means and/or without prior consultation the right to development risks being compromised

Consultations with affected persons regarding development activities must be active, in good faith, through culturally appropriate procedures, and with the objective of reaching an agreement

Development assistance should not be conditional on reductions on illicit crop cultivation

Development initiatives should ensure that women are able to fully participate in the development process with a view to ensuring realisation of women's economic and social rights, including rights to land, property, inheritance, adequate housing and an adequate standard of living

Everyone has the right to an adequate standard of living including the right to those things necessary for health and well-being, such as food, clothing, housing and medical care and necessary social services, the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond control

HIV/AIDS

Criminal law should not be an impediment to reducing the risk of HIV transmission among drug users or to HIV-related care and treatment for injecting drug users. Repeal of laws criminalizing the possession, distribution, and dispensing of needles and syringes, in favour of the authorization or legalization and promotion of needle and syringe exchange programmes should be considered

Criminal law should not impede provision of HIV prevention and care services to sex workers and their clients. Children and adult sex workers who have been trafficked or coerced into sex work should not be prosecuted for such participation but provided with medical and psychosocial support services, including those related to HIV

The right to privacy and non-discrimination protects individuals from mandatory and compulsory HIV testing except in cases of blood, organ or tissue donations. This includes in prison situations where there is no public health or security justification for mandatory HIV testing of prisoners, nor discrimination against or segregation of prisoners living with HIV

Authorities should provide access for prisoners to HIV-related information, education and means of prevention, voluntary testing and counselling, confidentiality and HIV-related health treatment, care and support and access to and voluntary participation in treatment trials

Prisoners with terminal diseases, including AIDS, should be considered for early release and given proper treatment outside prison

Authorities should repeal HIV-specific criminal laws, laws directly mandating disclosure of HIV status, and other laws which are counterproductive to HIV prevention, treatment, care and support efforts. Only general criminal law (such as assault laws) should be applied to the intentional transmission of HIV. People living with HIV should not be discriminated against on the basis of their HIV status

B) GUÍA DE REFERENCIA DE DERECHOS HUMANOS PARA LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO⁶⁴²

References contain both binding and non-binding international human rights related standards. References are non-exhaustive, are provided by way of example only, and are not intended as a definitive statement as to the content of international human rights law.

Non-discrimination

- Prohibition on discrimination – ICCPR, Art 26
- Right to freedom of thought, conscience and religion – ICCPR, Art 18
- Right to exercise economic, social and cultural rights without discrimination of any kind – ICESCR, Art 2
- Direct discrimination – HRC General Comment 18, para 7
- Indirect discrimination – CERD General Recommendation 14, para 2
- Legitimate and proportional distinctions – HRC General Comment 18, para 13
- Protection from mandatory HIV testing – International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights, Guidelines 3 (para 20(b)) and 5 (para 22(j))
- Separation of prisoner categories – Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, para 8

Rights of Women

- Development and advancement of women – CEDAW, Art 3
- Obligation to take all appropriate measures to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women – CEDAW, Art 6
- Honour defences – CEDAW/C/JOR/CQ/4, para 24
- Elimination of prejudices – CEDAW, Art 5
- Responses to violence against women – ECOSOC Res 2010/15
- Women prisoners – Draft United Nations rules for the treatment of women prisoners and non-custodial measures for women offenders
- Police obligation to investigate violence against women – InterAmCommHR *Claudia Gonzalez v Mexico* (2009)

Rights of the Child

- Obligation for the best interests of the child to be a primary consideration – CRC, Art 3
- Non-discrimination with respect to child rights – CRC, Art 2(1)
- Best interests of the child – CRC, Art 3(1)
- General principles for juvenile justice – CRC, Art 40(1)
- Aims of juvenile justice – Beijing Rules, Art 5.1
- Detention to be a disposition of last resort – CRC, Art 37(b)
- Protection of children from illicit drugs – CRC, Art 33
- Right of the child accused of having infringed the penal law to be treated in a manner consistent with the promotion of the child's sense of dignity and worth – CRC, Art 40

Law Enforcement

- Right to liberty, security of person, and non-arbitrary arrest or detention – ICCPR, Art 9
- Right to be informed of reasons for arrest – ICCPR, Art 9(2)
- Right to be brought promptly before a court – ICCPR, Art 9(3)
- Right to life – ICCPR, Art 6
- Right not to be subjected to enforced disappearance – ICPE, Art 1
- Right not to be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment – ICCPR, Art 7
- Right not to be subjected arbitrary or unlawful interference with privacy, family or home – ICCPR, Art 17
- Right to freedom of association – ICCPR, Art 22
- Right to liberty of movement – ICCPR, Art 12
- Obligation to take appropriate measures to investigate acts of enforced disappearance – ICPE, Art 3
- Powers of seizure and confiscation – ECtHR App No. 19955/05; E/CN.4/1995/19/Add.1
- Evidence-based searches and arrests – HRC Comm No. 1493/2006

- Intelligence gathering and the right to privacy – Report of the Special Rapporteur A/HRC/13/37
- General principles – Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Art 2
- Prohibition on torture – UDHR, Art 5; CAT, Art 2; Code of Conduct, Art 5
- Use of force – Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials

Prosecution and Courts

- Right to a fair trial – ICCPR, Art 14
- Right to be presumed innocent – ICCPR, Art 14(2)
- Prohibition on retroactive criminal offences – ICCPR, Art 15
- Adequate time and facilities for defence – ICCPR, Art 14(3)(b)
- Prohibition on use of evidence obtained by torture – CAT, Art 15
- Timeliness of criminal proceedings – ICCPR, Art 9(3), Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, Art 38
- Protection of counsel – HRC General Comment 13, para 9
- Non-prosecution of trafficked persons – Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Guideline 2
- Equality of arms – ECtHR *Ofner* No.524/59 and *Hopfinger* No. 617/59
- Impartiality of judiciary – Basic Principles on Independence of the Judiciary, Art 2

Sentencing and Prisons

- Treatment of prisoners – ICCPR, Art 10
- Prohibition of the death penalty – ICCPR-OP2
- Restrictions on application of the death penalty – ICCPR, Art 6(2); Report of the Special Rapporteur A/HRC/4/20, para 53; ECOSOC Res 1984/50
- Prohibition on imprisonment related to contractual obligations – ICCPR, Art 11
- Provision of adequate facilities for prisoners – Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, paras 9-26
- Communication with family and visits – Standard Minimum Rules, paras 37-39
- Proportionality of penalties – A/CONF.144/28/Rev.1 at p.164

Drug prevention, treatment and care

- Right to the highest attainable standard of physical and mental health – ICESCR, Art 12
- Obligation to protect children from illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances – CRC, Art 33
- Right not to be subjected to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment – ICCPR, Art 7
- Right not to be subjected without free consent to medical or scientific experimentation – ICCPR, Art 7
- Right not to be subjected to arbitrary or unlawful interference with privacy, family or home – ICCPR, Art 17
- Right to an adequate standard of living – ICESCR, Art 11
- Right to appropriate services in connection with pregnancy – CEDAW, Art 12
- Right to non-discrimination – ICCPR, Art 2
- Drug dependence as a health disorder – Report of the Special Rapporteur A/HRC/10/44, para 71
- Evidence based treatment for drug dependence – Report of the Special Rapporteur A/65/255, paras 50-55; A/64/92-E/2009/98, Political Declaration, para 21
- Proportionality of responses to drug laws – E/INCB/2007/1, Chapter 1, paras 13 and 60
- Criminal law should not impede access to drug treatment – Report of the Special Rapporteur A/65/255, para 62

⁶⁴² El título original de este documento es “*Rights Reference Guide*”, el título aquí indicado se corresponde con una traducción libre propuesta por el autor de la presente tesis.

- Detained drug users and access to services – A/HRC/10/44, para 59; CESCR, E/C.12/UKR/CO/5, para 51; A/64/92-E/2009/98, Plan of Action, para 16(c)
- Drug treatment should be voluntary – ICESCR, Art 12; CESCR General Comment 14, para 34; Report of the Special Rapporteur A/64/272, paras 88-91

Alternative development and sustainable livelihoods

- Adequate standard of living – ICESCR, Art 11
- Right to Development – A/RES/41/128; ACHPR, Art 22
- Development processes – Report of the Independent Expert A/55/306
- Freedom of choice in development – ACHPR Communication 276/2003, paras 278 – 279
- Requirement for good faith consultations – ILO Convention 169, Art 6
- Conditionality of development assistance – High-level task force on implementation of the right to development E/CN.4/2005/WG.18/TF/3, para 32
- Involvement of women in the development process – Sub-Commission Human Rights Res 1999/15

HIV/AIDS

- Right to non-discrimination - ICCPR, Art 2
- Criminal law should not be an impediment to HIV/AIDS services – International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights, Guideline 4 (para 21(d))
- Criminal law, sex workers and HIV/AIDS – International Guidelines, Guideline 4 (para 21(c))
- Mandatory HIV testing – International Guidelines, Recommendations, para 120
- HIV/AIDS and prisoners – International Guidelines, Guideline 4 (para 21(e))
- HIV-specific criminal laws – International Guidelines, Guideline 4 (para 21(a))